



Copia Juridica

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Oficina Asesora Jurídica - Dirección de Ecosistemas
República de Colombia

Bogotá, D. C. 11 MAR. 2011

1200-E2-9013

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO T.
14/3/2011 15:16:25 FOLIOS:1 ANEXOS:1
AL CONTESTAR CITE: 1200-E2-9013
TIPO DOCUMENTAL:OFICIO
REMITE:OFICINA ASESORA JURIDICA
DESTINATARIO:PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Señores
GRUPO DE ACCIONES PÚBLICAS (GAP)
Universidad del Rosario
Avenida Jiménez No. 8 – 49. Piso 2
Ciudad

COPIA

ASUNTO: Radicación 4120 – E1 – 9013
Consulta sobre Reservas Forestales y normas ambientales en Planes de Ordenamiento Territorial.

Respetados señores:

En relación al asunto de la referencia, mediante la cual se exponen consideraciones frente al contenido del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Calera, se precisa que este Ministerio no es el competente para estudiar la legalidad de los actos expedidos por las entidades territoriales, más aún considerando que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política le asigna a los concejos municipales y distritales la función de reglamentar los usos del suelo.

Ahora bien, sin perjuicio del traslado que se realizará de su consulta tanto a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR¹ como a la Procuraduría General de la Nación²; dentro del marco de las competencias y funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial³ y en consideración a la autonomía constitucional de las entidades territoriales⁴ para la gestión de sus intereses⁵, a continuación se responden los interrogantes formulados, así.

¹ Mediante radicación 1200-E2-9013 del 25 de febrero se dio traslado a esa entidad. Se anexa copia.

² Mediante radicación 1200-E2-9013 del 25 de febrero se dio traslado a esa entidad. Se anexa copia.

³ De conformidad con el Decreto-Ley 216 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones", este Ministerio tiene "como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral". En cumplimiento de dichos objetivos, en concordancia con el artículo 8 de dicha norma, esta Oficina Asesora emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias.





1. ¿Cuál es la entidad legalmente facultada en materia ambiental para determinar los límites de las zonas de páramos y subpáramos?"

En virtud de lo dispuesto por los numerales 5, 16 y 18 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, así como las autoridades ambientales urbanas, tienen competencia para la determinación de zonas de páramo y subpáramo. En concordancia con lo anterior, el artículo 3 de la Resolución 0769 de 2002⁶, consagra que estas mismas entidades deben elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los lineamientos expedidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN- y con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", IGAC.

El párrafo 1 del artículo 3 de la Resolución 769 de 2002 define que "(E) el estudio sobre el estado actual de los páramos, como mínimo consiste en: Ubicación geográfica; determinación de coordenadas planas y geográficas y estimación de su extensión; distribución cartográfica, así como la caracterización ecológica, socioeconómica, de cobertura vegetal, uso del suelo y tenencia de la tierra; identificación de potenciales capacidades de los páramos para generar bienes y servicios ambientales; identificación de los usos a que están sometidos; identificación de causas de degradación, su impacto y amenaza ambiental y evaluación de limitaciones de uso como base para la formulación del plan de manejo ambiental.

"Este estudio se realizará sobre base cartográfica considerando las normas establecidas por el IGAC y con la participación de las comunidades tradicionalmente asentadas.

"Para la determinación de las coordenadas planas y geográficas se utilizará el Sistema de Posicionamiento Global (GPS)."

De igual forma, el artículo 4 del citado acto administrativo, dispone que las "(...) autoridades ambientales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos (...)"

⁴ Constitución Política de Colombia. "Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (...)"

⁵ De conformidad con el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales, las entidades territoriales son autónomas para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, y en consecuencia, deben adelantar todos los procedimientos pertinentes para atender sus necesidades, conforme lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política, que prevé "(...) los servidores públicos lo son por la misma causa (son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes) y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

⁶ "Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos".





Por su parte, la Resolución 839 de 2003⁷ establece los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos (PMA), dichos documentos deben desarrollar información sobre la localización y delimitación general del páramo y la estimación de su extensión, entre otros aspectos⁸, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la citada Resolución y serán aprobados por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente (artículos 1 y 2 de la Resolución 1128 de 2006⁹).

Lo anterior no es excluyente de la facultad que en materia de delimitación tendrá también el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, siempre que ello se haga necesario por razones de interés nacional y con fundamento en las funciones que le asignan los numerales 2, 10, 12 y 24 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo establecido en el numeral 4 del artículo 1 de citada Ley. En tales casos, la delimitación que adopte el Ministerio habrá de constituirse en determinante de las que corresponda adoptar a las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales.

Como complemento de lo anterior, es importante señalar que el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, que modificó el artículo 34 del Código de Minas adoptado por Ley 685 de 2001, consagra en su inciso tercero que los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada en el 2007 por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, que corresponde al Atlas de Páramos de Colombia y que se encuentra disponible en la página web www.humboldt.org.co.

2. *"¿Es o no posible que un ente territorial municipal se encuentre facultado para establecer la delimitación de las zonas de páramos y subpáramos a partir de los 3.200 msnm dentro de su territorio, por encima de los 3.000 msnm (aproximados) establecidos legalmente (de acuerdo a la Resolución 0769 expedida por el Ministerio de Ambiente) cuando no se han efectuado estudios técnicos que los determinen con precisión?"*

Sin perjuicio de las funciones otorgadas por las normas ambientales a las autoridades ambientales competentes, se considera que los municipios y distritos tienen el deber constitucional de ordenar su territorio y promover el desarrollo del mismo, lo que necesariamente los faculta para adoptar medidas de protección, conservación y preservación de los ecosistemas de importancia ecológica, tales como los páramos. Como es lógico y según lo establece el artículo 10 de la Ley 388 de 1997,

⁷Por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos"

⁹ Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 y se dictan otras disposiciones.





las determinaciones que en este sentido adopten las entidades territoriales tendrán como determinante cualquier directriz, norma, reglamento o regulación previamente adoptada para la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales.

En todo caso, las determinaciones que en tal sentido adopten los municipios y distritos, no podrán ser asimilables ni sustituyen aquellas que corresponde adoptar a las corporaciones autónomas regionales en virtud de lo dispuesto por la Resolución 0769 de 2002, que dispone que la competencia para realizar los Estudios sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos (PMA), recae en las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales urbanas. Sobre esta base, se reitera que la delimitación por parte de las autoridades ambientales será determinante de superior jerarquía frente a cualquier decisión que adopten los distritos y municipios en el proceso de ordenamiento de su territorio.

3. *"¿Qué implicaciones tiene para la creación de un Plan de Ordenamiento Territorial que los Cerros Orientales de Bogotá se encuentren protegidos bajo la denominación de "Reserva Forestal Protectora Nacional Cerros Orientales de Bogotá"?"*

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997¹⁰ los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, deben tener en cuenta, las determinantes de superior jerarquía dentro de las cuales se encuentran las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, expresamente el literal b) del numeral 1º del artículo mencionado señala dentro de las determinantes de superior jerarquía las disposiciones de las autoridades ambientales competentes sobre las reservas forestales.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 3600 de 2007 en el artículo 4, determina las categorías de protección del suelo rural, estableciendo textualmente, lo siguiente:

"(...) 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:*

¹⁰ "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".



- 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. (subrayado fuera de texto).

4. "¿Es o no posible que un ente territorial municipal se encuentre facultado para hacer sustracción de áreas de reserva forestal protectora de carácter nacional?"

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993¹¹, al Ministerio de Ambiente le corresponde sustraer las áreas de reserva forestal nacional.

En el mismo sentido, y para el caso particular del área de reserva forestal protectora de Bosque Oriental de Bogotá, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente doctor Luis Camilo Osorio Isaza, en consulta de 22 de marzo de 2001, manifestó:

"(...)

La ley 99 de 1993 atribuye a dos autoridades de competencia en cuanto a la sustracción de áreas que integran una reserva forestal: al Ministerio del Medio Ambiente, si es de carácter nacional (artículo 5º, numeral 18), y a las corporaciones autónomas regionales, si las reservas son de carácter regional (arts 27,g y 31.16).

Para esta Sala, en el caso bajo estudio, el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia expresa y propia para sustraer porciones de la denominada "cerros orientales de Bogotá", en virtud de la facultad atribuida por el artículo 5.18 de la ley 99 de 1993, sin perjuicio de que su administración y otras funciones de administración estén a cargo de la CAR, conforme lo autoriza la ley 99 de 1993, entidad que en el área de la Sabana de Bogotá debe recibir el concurso del DAMA y de las autoridades de policía y converger con ellas en tales propósitos, lo cual puede ser objeto de convenios interadministrativos como los que actualmente se están procurando".

Con fundamento en lo anterior y en respuesta a la pregunta, no existe norma que faculte a una entidad municipal para resolver la sustracción de una reserva forestal nacional.

¹¹ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones".





5. *¿Es o no posible que zonas de producción de recursos hídricos, zonas de recarga de acuíferos, nacimientos y quebradas, tengan un uso de suelo destinado a la construcción o urbanización y/o explotación agrícola?*

El artículo 79 de la Constitución Política consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

En consonancia con lo anterior, el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993 dispone que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

Por su parte los numerales 1 y 2 del artículo 4 del Decreto 1729 de 2002¹² disponen que las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de aguas y zonas de recarga de acuíferos, son considerados áreas de especial importancia ecológica para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales renovables, así mismo, estas zonas son de utilidad pública e interés social y por lo tanto deben ser objeto de programas y proyectos de conservación, preservación y/o restauración de las mismas.

6. *"Solicitamos de manera concreta se sirva establecer con absoluta claridad a la luz de la normatividad vigente en materia ambiental, el POT aprobado en el municipio de La Calera se ajusta a las directrices de su Ministerio como máxima autoridad ambiental dentro del ordenamiento nacional ambiental y si las entidades públicas que debieron ser consultadas durante el trámite de dicho plan observaron cabalmente sus disposiciones.*
7. *"Si la respuesta a la anterior solicitud es negativa, es decir, si el Ministerio considera que dichas disposiciones indicadas en el POT de la Calera no se encuentran acorde a los parámetros ambientales (tales como resoluciones y leyes, en general normatividad ambiental), sírvase llevar a cabo las medidas pertinentes y oportunas por parte de su despacho para evitar el daño eminente a estas zonas de especial protección, de reservas, páramos y áreas de producción de recurso hídrico."*

En estos puntos es importante precisar que este Ministerio no es competente para pronunciarse sobre la legalidad del Plan de Ordenamiento Territorial –POT- de La Calera como quiera que en virtud de lo establecido en el artículo 66¹³ del Código Contencioso Administrativo, el acto administrativo mediante el cual se aprobó el POT goza de la presunción de legalidad y es de

¹² "Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

¹³ Código Contencioso Administrativo. Artículo 66. "Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo"





obligatorio cumplimiento hasta tanto, sea suspendido o anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Son entonces las instancias judiciales competentes las únicas que, a través de un debido proceso, pueden determinar la legalidad de este tipo de actos.

Aclarado lo anterior, es importante citar el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 sobre las instancias de concertación y consulta y la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, así:

"Artículo 24. El alcalde municipal o distrital a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento...."
(Subrayado fuera de texto)

"Artículo 25. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración"
(Subrayado fuera de texto).

Como se desprende de la lectura de las normas, el procedimiento que culmina con el acto administrativo que adopta el plan de ordenamiento territorial, lo revisa o modifica, es el resultado del agotamiento de cada uno de los pasos que contempla el procedimiento, esto es, las instancias de concertación y consulta que aseguran la participación democrática y la concertación interinstitucional en todas las fases del proceso con miras a una toma de decisión que refleje el interés general, la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo armónico y sostenible del territorio.

Así las cosas, la concertación ambiental con las autoridades ambientales competentes, dentro del proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, refleja el interés del legislador por asegurar que el tema ambiental se incorpore el proyecto de acto administrativo, como quiera que el ambiente sano constituye un derecho constitucional de la comunidad¹⁴.

¹⁴ Sobre la importancia del componente ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 11 de diciembre de 2006, M.P. Camilo Arciniegas Andrade Expediente 11001-03-24-000-





Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Oficina Asesora Jurídica - Dirección de Ecosistemas
República de Colombia

Ahora bien, sólo en caso de que en el proceso de adopción, revisión o modificación del POT y previamente a su presentación para aprobación del Concejo Municipal no se logre la concertación de los asuntos ambientales, corresponde al Ministerio intervenir con el fin de pronunciarse sobre los mismos. Al respecto, el parágrafo 6 del artículo 1º de la Ley 507 de 1999¹⁵, establece:

"En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo".

En otras palabras, la actuación del Ministerio dentro del trámite de concertación y consulta de un proyecto de POT o su revisión, es previa a la decisión del Concejo Municipal o Distrital, motivo por el cual en aquellos casos en que el municipio decidiera adoptar el correspondiente POT sin que se surta totalmente la etapa de concertación ambiental con la autoridad ambiental competente, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial carece de competencia para pronunciarse.

8. *"Se nos informe de manera precisa y oportuna acerca de los proyectos en trámite, bien sea en la Calera o en Bogotá que puedan afectar las zonas de reservas y protección que por ley se han establecido en los precitados cerros y de que manera estos proyectos tienen prevista la protección real y efectiva de los bosques y las fuentes hídricas.*

Respecto a su pregunta, le informamos que este Ministerio no es competente para conocer acerca de los proyectos que adelantan los municipios.

Frente a la afectación de los Cerros Orientales, al tenor de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la administración de las reservas forestales nacionales es competencia de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Así las cosas, se dará traslado de esta pregunta a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, con el fin de que se absuelva su inquietud.

9. *"Sírvase dar respuesta a este derecho de petición dentro del término legalmente establecido (término de 10 días para derecho de petición de información).*

2000-6656-01, manifestó: "Para la Sala es claro que el proceso de concertación de los proyectos de POT con las autoridades ambientales consiste en armonizar la función pública de urbanismo (art. 3º, Ley 388) con la función de ordenamiento ambiental del territorio (art. 7º ibidem.)".

¹⁵ "Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997"





Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Oficina Asesora Jurídica - Dirección de Ecosistemas
República de Colombia

El derecho de petición consagrado en el Código Contencioso Administrativo señala que toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución y a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

Los términos para resolver son de 15 días hábiles para peticiones en interés general o particular¹⁶, 10 días hábiles para las peticiones de información y certificaciones¹⁷ y 30 días hábiles para las consultas¹⁸.

Por lo anterior este derecho de petición se resuelve dentro del término legal establecido y en el marco del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Atentamente,


XIOMARA SANCLEMENTE MANRIQUE
Directora de Ecosistemas


JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Lo enunciado (2 folios)

Elaboro: Pablo Rodríguez/ Mónica Munguía
Revisó: Luis F. Camargo/ C. Carvajal/ M. Rueda
Fecha: 9 marzo de 2011

¹⁶ Artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

¹⁷ Artículo 22 ibidem

¹⁸ Artículo 25 ibidem

