



Bogotá D.C. 21 de julio de 2009.

1200-E2-070835

Señor  
AUGUSTO ENRIQUE OROZCO SÁNCHEZ  
Curador Urbano No. 1  
Carrera 5 No.16- 09 Ofc. 104 Callejón de la Estrella  
Valledupar- Cesar

ASUNTO: Radicaciones 2100 -4- 71835 de junio 24 de 2009 (4120- E1- 71835) y 4120- E1- 70835 de julio 1 de 2009 Consulta competencia cambio usos del suelo- sustracción de Reservas Forestales

En atención a las comunicaciones remitidas por la Dirección de Ecosistemas y por el Grupo de Atención y Servicio al Usuario, las cuales fueron revisadas en su totalidad y se evidenció que se trata de la misma consulta, por lo que se le dará respuesta mediante este escrito.

En primer lugar, se precisa que es competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial formular la política nacional en relación con el desarrollo territorial y expedir las regulaciones en esa materia y emitir conceptos de manera general y abstracta sobre el alcance de los mismos, sin que pueda pronunciarse sobre la aplicación de las normas en asuntos particulares y específicos, como el planteado en su comunicación.

En su consulta presenta las siguientes peticiones:

*“1.Solicito de manera respetuosa me sea demostrado jurídicamente que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial – sic- tiene la potestad para conceder o cambiar los usos del suelo ya establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial”*

El numeral 7 del artículo 313 de la Constitución atribuye a los concejos municipales la competencia para reglamentar los “usos del suelo” dentro de los límites que les fije la ley, para lo cual la Ley 388 de 1997 establece la obligación para los municipios y distritos de adoptar un plan de ordenamiento territorial<sup>1</sup> en el que debe establecerse las determinantes y componentes, las restricciones para regular los usos del suelo, su índice de ocupación e intensidad de uso, la tipología de usos permitidos, restringidos y prohibidos en cada uno de ellos atendiendo la función pública del urbanismo con miras al desarrollo armónico, sostenido y planificado de las ciudades mediante políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano y la conveniente utilización del suelo rural.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ley 388 de 1997, artículo 9.

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional. Expedientes -3085, D-3086 y D-3103. Sentencia C-051 de 2001 (24 de enero) M.P. José Gregorio Hernández Galindo



Así las cosas, el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites de la Constitución y las leyes, con el fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. En ese sentido, les corresponde a esas entidades territoriales definir las estrategias territoriales de uso, ocupación, y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

De lo anterior, se colige que les corresponde a las autoridades municipales y distritales en ejercicio de la función pública de urbanismo adoptar las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en el uso del suelo definiendo los sitios, las intensidades y los índices de ocupación para la localización de las urbanizaciones, edificaciones y equipamientos colectivos que se pretendan desarrollar dentro de sus jurisdicciones.

Para el ejercicio de la función de urbanismo mencionada, las autoridades municipales y distritales deben en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial tener en cuenta las determinantes de ordenamiento que constituyen normas de superior jerarquía<sup>1</sup>, tales como las relacionadas con la conservación y protección del ambiente, entre estas las disposiciones sobre uso y manejo de áreas de especial importancia estratégica, expedidas por la autoridad ambiental competente, tales como las reservas forestales.

Dicho de otra forma, las autoridades ambientales tienen competencia en materia de ordenamiento ambiental del territorio, lo cual se refleja en los actos administrativos que expiden con fundamento en lo dispuesto en las normas legales especiales ambientales que rige el tipo de área de especial importancia estratégica de que se trate; en dichos actos, teniendo en cuenta su finalidad, se establece una zonificación ambiental y el régimen de usos que sólo puede ser modificado por la respectiva autoridad.

Es así como en el tema de las reservas forestales el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 otorga a este Ministerio la competencia para reservar, alinderar y sustraer las áreas que las integran y reglamentar su uso y funcionamiento<sup>2</sup>, y a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde su administración. Para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública o interés social, se requiere previamente que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo mediante el cual se sustrae la zona en que se pretende desarrollar los mismos.

Una vez realizada la sustracción del área, para la realización del proyecto se deberán obtener las autorizaciones ambientales a que haya lugar para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 2811 de 1974 y sus

<sup>1</sup> Ley 388 de 1997, artículo 10, numera 1, literales a, b y c..

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia C-649 de 1997 (3 de diciembre) M.P. Antonio Barrera Carbonell.



decretos reglamentarios. Entre dichas autorizaciones se encuentra la licencia ambiental regulada por el Decreto 1220 de 2005.

Dentro de ese contexto se enmarca el alcance de la Resolución 0181 del 6 de Febrero de 2009, expedida por este Ministerio “por la cual se sustrae una superficie de la Reserva Nacional Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta y se toman otras determinaciones”, que en el artículo segundo establece que: “El presente Acto administrativo no exime al Ejército Nacional de la obtención de los demás permisos de carácter ambiental para el desarrollo de las obras de construcción y adecuación”.

Por lo tanto, el área sustraída de la Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta a solicitud del Ejército, no lo exonera de obtener las autorizaciones que se requieran para la ejecución del proyecto, tales como las de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y urbanísticas a que haya lugar.

Por otra parte, se advierte que en defensa del interés colectivo a un medio ambiente sano se pueden instaurar acciones administrativas y judiciales tales como revocatorias directas, acciones populares, de grupo, de tutela, entre otras.

*“2. Solicito de manera respetuosa sean explicadas las disposiciones sancionatorias que tienen las CAR o el propio Ministerio, distintas al régimen sancionatorio impuesto por la ley 810 de 2003, respecto de las infracciones a causa de obras en suelo de reserva forestal y en suelo rural.*

Para definir el régimen sancionatorio aplicable, deberá tenerse en cuenta la materia sobre la cual recae el asunto:

En materia ambiental, el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, establece el tipo de medidas preventivas y sancionatorias que la autoridad ambiental competente deberá imponer por violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

En materia urbanística, el artículo 104 de la ley 388 de 1997 modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, establece las sanciones urbanísticas a imponer por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, por incurrir en alguna de las infracciones urbanísticas de que trata el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 1 de la ley 810 de 2003.

En conclusión la naturaleza y régimen jurídico del sistema sancionatorio en materia ambiental es diferente al urbanístico según el marco jurídico anteriormente expuesto.

*“3. Solicito de manera respetuosa, si el primer punto es de su competencia, me sea aclarado: ¿la resolución de la sustracción sustituye las licencias de parcelación, de reconocimiento y de construcción? ¿No es obligatoria la licencia urbanística para este caso?”*

El acto administrativo mediante el cual se sustrae una zona de una reserva forestal, es prerequisite para expedir las demás autorizaciones a que haya lugar tales como las urbanísticas. En caso contrario, la



autoridad ambiental competente deberá imponer las medidas preventivas o sancionatorias, según el caso (artículo 85 de la Ley 99 de 1993) y sin perjuicio de las sanciones penales, civiles y administrativas que se deriven de tal situación.

Precisado lo anterior, queda claro que se requiere licencia urbanística en los casos señalados en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios tales como el 564 de 2006 y el 3600 de 2007.

Finalmente como se anotó, los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales de sustracción de reservas forestales y autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables no sustituyen las demás autorizaciones tales como las licencias urbanísticas que tienen un régimen jurídico diferente al previsto para el tema ambiental.

El presente concepto se expide sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25 del C.C.A.

Atentamente,

**ELSA JUDITH GARAVITO GOMEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Mónica María Muñoz B.  
Revisó: Claudia F. Carvajal  
Fecha: 17 de julio de 2009.