



El campo
es de todos

Minagricultura



28 de Abril de 2020

MEMORANDO



Al responder cite este Nro.
20201030073733

PARA: **JUAN MANUEL NOGUERA MARTÍNEZ**
Director de Acceso a Tierras

JULIA ELENA VENEGAS GÓMEZ
Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando 20204100041243 – Concepto jurídico sobre la prohibición de adjudicación de predios baldíos en áreas declaradas Parques Distritales Naturales.

Cordial saludo,

De manera cordial y en respuesta al radicado de la referencia, por el que solicita a esta oficina conceptuar sobre la prohibición de adjudicación de predios baldíos en áreas declaradas Parques Distritales Naturales, en atención a que existe un vacío normativo frente al tema, me permito indicar:

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

De la descripción realizada en el memorando del asunto, se concluye que existe un vacío normativo frente al tema de la adjudicación de predios baldíos en las áreas declaradas Parques Distritales Naturales, que si bien es cierto, existe normatividad clara frente al mismo tema en los Parques Nacionales Naturales, no ocurre lo mismo, con los primeros, por ello, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, eleva consulta ante esta Oficina Jurídica en aras de que se determine la postura jurídica de la ANT frente al tema.

II. ANALISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

En procura de configurar el concepto solicitado, se hará un breve recorrido por normas que informan sobre las limitaciones para la adjudicación de baldíos, la definición de Parque Natural Nacional, Parque Natural Regional y Parque Natural Distrital, el Sistema

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Nacional de Áreas Protegidas, el Plan de Ordenamiento Territorial y el alcance de las disposiciones allí contenidas, se hará las consideraciones a que haya lugar y, a manera de conclusión se sintetizará el criterio de esta oficina al respecto, sin perjuicio de las consideraciones y acciones que las dependencias misionales prevean y asuman con relación a los asuntos tratados.

Acerca de la prohibición de adjudicación de baldíos

Distintas normas contemplan tal prohibición a nivel nacional. Veamos:

a) Ley 2ª de 1959

“Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense “Parques Nacionales Naturales” aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere conveniente para la conservación o embellecimiento de la zona.” (Subrayas fuera de texto).

b) Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

“ARTICULO 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aún dentro del área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código.”. (Subrayas fuera de texto).

c) Decreto 1076 de 2015, compilatorio, entre otros, del Decreto 622 de 1977 “Por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto - Ley número 2811 de 1974 sobre “Sistema de Parques Nacionales”; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959.”.

*“Artículo 2.2.2.1.9.6. **Prohibición de adjudicación de baldíos.** En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959.”. (Subrayas fuera de texto).*

d) Ley 160 de 1994

Parágrafo 1º, artículo 67.



“No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.”.

Incisos 6, 7 y 8 artículo 69.

“En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger.

Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.”.

e) Decreto 1071 de 2015 (compilatorio, entre otros del Decreto 2664 de 1994, “Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”.

“Artículo 2.14.10.4.2. Baldíos Inadjudicables. *No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias:*

1. Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.

2. Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

3. Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Parágrafo. No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

Igual prohibición regirá respecto de los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección y horticultura que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, los cuales sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, y además, cuando se tratare de terrenos baldíos determinados por el Instituto con el carácter de reservas indígenas.”.

Respecto de la prohibición de adjudicación de baldíos en áreas protegidas, conforme con las normas transcritas hasta ahora, podría indicarse que tal adjudicación está prohibida en: i) Los Parques Nacionales Naturales, ii) Áreas de reserva forestal, iii) Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sistema que según el artículo 329 del código de Recursos Naturales está conformado por: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque, iv) Terrenos aledaños a los Parques Nacionales Naturales.

Definición de parque natural nacional y regional y la autoridad competente para su declaración

a. De Parque Nacional

Según el literal a) artículo 329 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente:

“Parque nacional: Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;”.

De otro lado, de conformidad con el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993¹, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y, reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales, y reglamentar el uso y funcionamiento de todas estas áreas.

¹ Mediante Sentencia C-649 de 1997, la Corte Constitucional declaró *inexequible* la expresión “y sustraer” empleada en el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y *exequible*, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales.



b. De Parque Natural Regional

Según el artículo 2.2.2.1.2.4. del Decreto 1076 de 2015, compilatorio, entre otros, del 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.”:

“Artículo 2.2.2.1.2.4. Parque natural regional. Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración de los Parques Naturales Regionales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos.”.

De otro lado, el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 999 de 1993², establece como función de las Corporaciones Autónomas Regionales, la de reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento y administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

Categorías de áreas protegidas

Los artículos 2.2.2.1.2.1 y 2.2.2.1.2.2. del Decreto 1076 de 2015 (compilatorio, entre otros, del 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.”, establece:

“Artículo 2.2.2.1.2.1. Áreas protegidas del Sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:

Áreas protegidas públicas:

a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales;

² Mediante sentencia C-598 de 2010, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “o sustraer” que contemplaba el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.



- b) Las Reservas Forestales Protectoras;
- c) Los Parques Naturales Regionales;
- d) Los Distritos de Manejo Integrado;
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos;
- f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Parágrafo. El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración.

Artículo 2.2.2.1.2.2. El Sistema de Parques Nacionales Naturales. El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sinap y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.

La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Parágrafo. La reglamentación del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde en su integridad a lo definido en los artículos 2.2.2.1.7.1 al 2.2.2.1.16.3 del presente Decreto o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.”

A su vez, el artículo 329 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, señala los tipos de áreas del sistema de parques nacionales, así:

“ARTICULO 329. El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas:

- a). *Parque nacional:* Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;
- b). *Reserva natural:* Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea; y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;
- c). *Área natural única:* Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



d). *Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.*

e). *Santuario de fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;*

f). *Vía Parque: Faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.”*

Zonificación y usos permitidos en áreas protegidas del Sinap

En los artículos que a continuación se transcriben, el Decreto 1076 de 2015, recoge las disposiciones que el Decreto 2372 de 2010, estableció en su capítulo IV respecto a zonificación y asuntos permitidos en las áreas protegidas del Sinap, así:

“Artículo 2.2.2.1.4.1. Zonificación. Las áreas protegidas del Sinap deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Las zonas y sus consecuentes subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida, conforme a lo dispuesto en el presente decreto y podrán ser las siguientes:

Zona de preservación. Es un espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede contener una o varias zonas de preservación, las cuales se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando por cualquier motivo la intangibilidad no sea condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación, esta zona debe catalogarse como de restauración.

Zona de restauración. Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se denominará de acuerdo con la zona que corresponda a la nueva situación. Será el administrador del área protegida quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada.

Zona de uso sostenible: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Contiene las siguientes subzonas:

a) *Subzona para el aprovechamiento sostenible.* Son espacios definidos con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración;



b) *Subzona para el desarrollo: Son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.*

Zona general de uso público. Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. Contiene las siguientes subzonas:

a) *Subzona para la recreación. Es aquella porción, en la que se permite el acceso a los visitantes a través del desarrollo de una infraestructura mínima tal como senderos o miradores;*

b) *Subzona de alta densidad de uso. Es aquella porción, en la que se permite el desarrollo controlado de infraestructura mínima para el acoyo de los visitantes y el desarrollo de facilidades de interpretación.*

Artículo 2.2.2.1.4.2. Definición de los usos y actividades permitidas. De acuerdo a la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones:

a) *Usos de preservación: Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos;*

b) *Usos de restauración: Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad;*

c) *Usos de Conocimiento: Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad;*

d) *De uso sostenible: Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría;*

e) *Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria*



para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

Parágrafo 1o. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

Parágrafo 2o. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría.

Artículo 2.2.2.1.4.3. Modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales. En las distintas áreas protegidas se pueden realizar las actividades permitidas en ellas, en los términos de los artículos anteriores, de conformidad con los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables regulados en el Decreto-ley 2811 de 1974, sus reglamentos y con las disposiciones del presente decreto, o las normas que los sustituyan o modifiquen.

Corresponde a la autoridad ambiental competente otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones para estos efectos, y liquidar, cobrar y recaudar los derechos, tasas, contribuciones, tarifas y multas derivados del uso de los recursos naturales renovables de las áreas, y de los demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por estas.

Artículo 2.2.2.1.4.4. Desarrollo de actividades permitidas. La definición de la zonificación de cada una de las áreas que se realice a través del plan de manejo respectivo, no conlleva en ningún caso, el derecho a adelantar directamente las actividades inherentes a la zona respectiva por los posibles propietarios privados, ocupantes, usuarios o habitantes que se encuentren o ubiquen al interior de tales zonas.

De esta forma, el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas, debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización.”.

Parques naturales distritales

Dado que esta figura no es muy conocida y que de acuerdo con las normas hasta ahora repasadas, no forma parte de las áreas protegidas del Sinap, se recurrirá a algunas otras normas que puedan permitir hacernos a una idea de su propósito, su fundamento jurídico y, para el caso de consulta, sus alcances con relación a la prohibición de adjudicar baldíos dentro de ellos.

a) Para empezar, se considera útil dar una mirada a algunas de las normas contenidas en la Ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, que guardan relación con el asunto de interés.



“ARTÍCULO 1o. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:

(...)

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

(...)

ARTICULO 5o. CONCEPTO. 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 fijados por la Constitución y las leyes, en orden a 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.

(...)

ARTICULO 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 y 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 del 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.

(...)

ARTICULO 14. COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.

4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.

5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.



(...)"

b) El artículo 65 de la Ley 99 de 1993, establece:

"FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA. 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 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;

(...)

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

(...)

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;

(...)"

c) El Decreto 1076 de 2015, que compiló entre otros, el Decreto 2372 de 2010, contempla lo siguiente:

"Artículo 2.2.2.1.2.10. 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.



Conforme a lo anterior, esas entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del Sinap, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Parágrafo. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entiende, que comprende tanto los planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, como los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997.

Artículo 2.2.2.1.2.11. Suelo de protección. Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional.

Si bien los suelos de protección no son categorías de manejo de áreas protegidas, pueden aportar al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación, en cuyo caso las autoridades con competencias en la declaración de las áreas protegidas señaladas en el presente decreto, deberán acompañar al municipio y brindar la asesoría necesaria para las labores de conservación del área, lo cual podrá conllevar incluso su designación como áreas protegidas, en el marco de lo previsto en el presente decreto.

Parágrafo. Las autoridades ambientales urbanas deberán asesorar y/o apoyar los procesos de identificación de suelos de protección por parte de los respectivos municipios o distritos, así como la designación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

Artículo 2.2.2.1.2.12. Articulación con procesos de ordenamiento, planes sectoriales y planes de manejo de ecosistemas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de sus distintas dependencias con funciones en la materia y las Corporaciones Autónomas Regionales, velarán porque en los procesos de ordenamiento territorial se incorporen y respeten por los municipios, distritos y departamentos las declaraciones y el régimen aplicable a las áreas protegidas del Sinap. Así mismo, velará por la articulación de este Sistema a los procesos de planificación y ordenamiento ambiental regional, a los planes sectoriales del Estado y a los planes de manejo de ecosistemas, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación y de gestión del Sinap y de los fines que le son propios”.

d) Por último, el artículo 1º de la Ley 981 de 2005, “Por la cual se establece la Sobretasa Ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera y Zonas de Amortiguación”, trae entre



otras, la siguiente definición:

“Áreas de Conservación y Protección Municipal: Zonas que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringidas la posibilidad de urbanizarse. Dentro de ellas se encuentran comprendidos los Parques Naturales Distritales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, definidos como áreas protegidas del nivel distrital enmarcados y delimitados en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, que contiene una muestra de un ecosistema natural de alto valor biológico o de muestras representativas de elementos bióticos y abióticos, que se ha destinado a la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos.”. (Subrayas fuera de texto).

De conformidad con las normas transcritas, entre otros asuntos, se puede indicar que:

Entidades territoriales como los municipios y los distritos pueden incluir en su Plan de Ordenamiento Territorial, aspectos como disposiciones tendientes a promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales y dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, entre otras.

Dentro de la definición que de áreas de conservación y protección municipal que trae la Ley 981 de 2005, se encuentran comprendidos los parques naturales distritales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, definidos como áreas protegidas del nivel distrital enmarcados y delimitados en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.

III. CONCLUSIONES

De conformidad con el recorrido normativo efectuado y las consideraciones realizadas, se tiene que:

a) Son áreas protegidas del Sinap: Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las reservas forestales protectoras, los parques naturales regionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las áreas de recreación y las reservas naturales de la sociedad civil.

b) Los tipos de área que forman parte del Sistema de Parques Nacionales, son: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque.



c) Está prohibida o no está permitida la adjudicación de baldíos, en las siguientes áreas, en razón de limitantes ambientales:

- En los parques nacionales naturales (artículo 13, Ley 2ª de 1959).
- En las zonas de reserva forestal (artículo 209 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente).
- En las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (artículo 2.2.2.1.9.6. del Decreto 1076 de 2015).
- Los aledaños a los parques nacionales naturales, con la precisión que dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo parque nacional natural (artículo 2.14.10.4.2. del Decreto 1071 de 2015).

d) Las áreas protegidas del Sinap deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación y las zonas y sus subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida, y podrán ser las siguientes: zona de preservación, zona de restauración, zona de uso sostenible (con dos subzonas, i) para el aprovechamiento sostenible y ii) para el desarrollo), zona general de uso público (contiene subzona para recreación y subzona de alta densidad de uso).

e) La *subzona para el desarrollo*, que forma parte de la *zona de uso sostenible*, son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.

Así, en criterio de esta oficina, en las áreas del Sinap donde no está expresamente prohibida la adjudicación de baldíos, en las que su Plan de Manejo contemple la denominada *zona de uso sostenible* y dentro de ella la *subzona para el desarrollo* y se haya definido el *Uso Sostenible*, sería posible la adjudicación de baldíos, con observancia de lo previsto en el artículo 2.2.2.1.4.4. del Decreto 1076 de 2015, en concordancia con el inciso cuarto del artículo 67 y el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 que, respectivamente, señalan:

“El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.”

“En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.”.

f) Si bien de conformidad con la definición que de Áreas de Conservación y Protección Municipal trae la Ley 981 de 2005, los parques naturales distritales se encuentran comprendidos en tales áreas y los de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, son definidos como áreas protegidas del nivel distrital enmarcados y delimitados en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, no se encuentran dentro de las áreas protegidas del Sinap.

g) Respecto de la adjudicación de baldíos en los parques naturales distritales, salvo mejor concepto, esta oficina sugiere tener en cuenta el criterio expuesto en el literal e) del presente escrito, sin dejar de lado lo establecido por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, que precisa: “De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales.”.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Katherine Ulloque Durán.
Revisó: Héctor Cárdenas.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511