

**LA TENSIÓN ENTRE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y LA AUTONOMÍA  
MUNICIPAL EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO**

**PABLO YEPES MESA**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLIN  
2016**

**LA TENSIÓN ENTRE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y LA AUTONOMÍA  
MUNICIPAL EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO**

**PABLO YEPES MESA**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar  
al título de Abogado**

**Asesor: Antonio Carlos Barboza Vergara  
Docente Escuela de Derecho**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLIN  
2016**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Medellín, septiembre de 2016

## CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>6</b>
<b>1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA TENSION ENTRE LAS AREAS PROTEGIDAS Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN MATERIA DE REGULACION DE LOS USOS DEL SUELO .....</b>	<b>8</b>
1.1 INTRODUCCIÓN .....	8
1.2 MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....	8
1.3 MARCO LEGAL SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....	11
1.4 ELEMENTOS DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO .....	14
1.4.1 El Carácter Unitario del Estado Colombiano .....	14
1.4.2 La Autonomía de las Entidades Territoriales .....	15
1.4.3 La consagración expresa de la competencia del Municipio en materia de regulación de los usos del suelo .....	16
1.4.4 La competencia del Congreso para regular la distribución de competencias entre las entidades territoriales .....	18
1.4.5 Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales .....	20
<b>2. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO.....</b>	<b>23</b>
2.1 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	23
2.2 PROCESO DE APROBACIÓN/CONCERTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO .....	26
2.3 LOS DETERMINANTES AMBIENTALES.....	28
<b>3. EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS (SINAP) COMO LIMITANTE A LA POTESTAD DEL MUNICIPIO PARA FIJAR LOS USOS AL SUELO DE SU JURISDICCION .....</b>	<b>31</b>
3.1 INTRODUCCIÓN.....	31
3.2 ¿QUÉ ES EL SINAP?.....	31
3.3 PRINCIPIOS Y REGLAS QUE RIGEN EL SINAP .....	33

3.4 OBJETIVOS DEL SINAP .....	35
3.4.1 Objetivos generales de conservación.....	35
3.4.2 Objetivos de conservación de las áreas protegidas del SINAP .....	35
3.5 TIPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS (CATEGORÍAS AL INTERIOR DEL SINAP).....	36
3.6 ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA CONFORMACIÓN/ADMINISTRACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS-SINAP .....	38
3.6.1 Del Orden Nacional .....	39
3.6.2 Del Orden Regional-Local .....	40
3.6.3 Funciones de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales .....	42
3.7 COORDINACIÓN DEL SINAP .....	42
3.7.1 Evaluación de la coordinación del SINAP .....	44
3.7.2 El SINAP como limitante a la potestad de los municipios de fijar los límites al uso del suelo .....	48
<b>4. CONCLUSIONES .....</b>	<b>52</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>56</b>

## INTRODUCCION

En los tiempos que vivimos, la necesidad de generar desarrollo económico al interior de un país se ha convertido en prioridad para todos los Estados. Sin embargo, y producto del desenfreno industrial durante de la década de los años 70-80's, además de las visibles repercusiones ambientales, por cierto irreversibles, los Estados, la sociedad civil, las Organizaciones No Gubernamentales y en especial el poder legislativo, han comprendido que el medio ambiente se ha convertido en un punto imprescindible para la proyección económica del país y una base prioritaria para la elaboración de políticas públicas.

Colombia no ha sido ajena a esta realidad, y por tanto, el Constituyente colombiano, al igual que el legislador, entendió la necesidad de proyectar el crecimiento económico sobre la base del desarrollo sostenible. A partir de este nivel de razonamiento, diseñó un entramado normativo e institucional que busca dicha materialización.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es una clara muestra de esta convicción, y busca, a partir de la interacción de las distintas entidades del orden nacional, regional y local, consolidar un conjunto de reservas naturales (espacios geográficos estratégicos) que garanticen la sostenibilidad del medio ambiente y la correcta provisión de bienes y servicios ambientales para la población colombiana.

Ahora bien, el municipio, como célula básica de la organización político-administrativa de nuestro país, representa la base imprescindible para lograr organizar el territorio nacional sobre presupuestos de desarrollo sostenible, entendiendo que a este ente territorial le fue asignada la potestad reglamentaria del uso del suelo.

Con el fin de establecer criterios de homogenización, la Ley 388 de 1997 desarrolló la categoría de Determinantes Ambientales y determinó que los municipios deberán observar ciertas directrices, políticas y normas en general a la hora de formular sus planes de ordenamiento territorial. Aunque su intención principal fue proyectar desarrollo sostenible, generó tensión frente a la autonomía que los municipios creían tener al momento fijar los límites al uso del suelo. No quedó claro si una prerrogativa otorgada constitucionalmente podía ser limitada mediante la creación de una categoría ambiental, incluida en una ley. En la práctica, los municipios fundamentaron su acción en la potestad que les habían concedido, por lo que la articulación de sistemas de áreas de conservación que van de la mano de la categoría desarrollada por la mencionada ley quedó sin mayor peso. Dicha situación refleja la tensión objeto de la presente investigación que se pretende resolver.

Así en este texto, en primer lugar, se desarrolla el marco constitucional y legal que da pie para diagnosticar la tensión objeto del presente texto. Dicho marco, recoge la jurisprudencia que permite desarrollarla.

Posteriormente, se presente un aparte completo sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), figura de especial relevancia para la configuración legal e institucional sobre la regulación del uso del suelo en el país.

Luego, se desarrolla el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), como muestra de la expansión normativa e institucional acerca de la protección ambiental en Colombia y de su especial preeminencia al interior de nuestro entramado normativo.

Finalmente, se recogen los conceptos analizados para dar una respuesta precisa a la resolución de la tensión planteada, aterrizando las decisiones jurisprudenciales a la presente discusión.

# **1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA TENSION ENTRE LAS AREAS PROTEGIDAS Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN MATERIA DE REGULACION DE LOS USOS DEL SUELO**

## **1.1 INTRODUCCIÓN**

Existen disposiciones normativas relacionadas directa o indirectamente con las áreas protegidas y la autonomía municipal en materia de regulación de los usos del suelo. Entre ellas son destacables la regulación constitucional y el posterior desarrollo legislativo que existe alrededor del tema objeto del presente texto. Con el fin de dar cuenta de la tensión que se pretende abordar, este primer capítulo desagrega la normativa constitucional y legal sobre la protección del medio ambiente y la autonomía municipal para regular y fijar límites al uso del suelo.

Resulta vital comprender que mediante la Constitución de 1991, Colombia logró un giro importante en materia ambiental. Dicho giro se consolidó en la necesidad de adoptar un esquema de desarrollo sostenible, poniendo al medio ambiente en un escaño superior para efectos de la elaboración de normas y políticas públicas. Sin embargo, esta misma Constitución otorgó la potestad reglamentaria al municipio, como célula básica de la organización político-administrativa de nuestro país, para fijar los límites al uso del suelo (dentro de su ámbito de autonomía). Estas dos nociones constitucionales, fueron la base para el posterior desarrollo legal. Y así, hoy encontramos diferentes tipos de normas que dan cuenta de la tensión objeto del presente texto.

## **1.2 MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

La Constitución de 1991 introdujo múltiples innovaciones. Una de las mayores innovaciones fue la incorporación de los conceptos de desarrollo sostenible, conservación ambiental y el derecho a gozar de un ambiente sano, factores que



representan la clara convicción de privilegiar el medio ambiente como elemento necesario para asegurar la vida digna de la población colombiana y la sostenibilidad de la nación. La presente inclusión representa la primicia de elevar la categoría y resaltar la importancia del medio ambiente<sup>1</sup>, al punto de establecerse como derecho colectivo. En el articulado constitucional encontramos de manera precisa esta condición. Por un lado, observamos artículos encaminados hacia el establecimiento de objetivos, principios y deberes, entre ellos:

Art. 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Art. 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Art. 95: (...) Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: Numeral 8: Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Art. 58: (...) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (...)

Art. 63: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Constitución Política de Colombia, 1991).

---

<sup>1</sup> No es gratuito que el Capítulo III del texto Constitucional haya sido llamado “De los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente”. Esto es evidencia precisa de la intención del Constituyente de darle un papel protagonista al tema ambiental.

El hecho de haber logrado incluir derechos, principios y deberes en materia ambiental de manera explícita en el articulado constitucional, resulta relevante para darle una posición normativa de mayor jerarquía a la protección del medio ambiente. Esto motivó un posterior desarrollo legal que permitió a las distintas instancias del poder público encaminar su actuar hacia una efectiva protección del medio ambiente e incluirlo como elemento rector de su gestión diaria.

Sin embargo, establecer responsabilidades y otorgar competencias directamente a ciertas autoridades, resulta imprescindible para lograr la materialización de los objetivos trazados. Así, encontramos igualmente en el articulado Constitucional muestra de esta cuestión:

Art. 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

Art. 277: El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

Art. 313: (...) Corresponde a los Concejos:

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Art. 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Constitución Política de Colombia, 1991).

Desde el texto constitucional, encontramos mención concreta de la atribución de responsabilidades a diferentes entidades del poder público. Para efectos del presente texto, reviste importancia haberse fijado de manera directa la necesidad de que el Congreso fuera responsable de reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Esto representa una clara muestra del racionamiento del Constituyente acerca de la importancia de estas entidades frente al esquema institucional que se desarrollaría posteriormente para lograr materializar el propuesto desarrollo sostenible.

Tal y como se observa en el listado de artículos presentado anteriormente, la Constitución logró fijar parámetros altos para la protección medioambiental. Así, logró también vincular a las entidades territoriales para que su gestión esté encaminada hacia el logro de los fines propuestos constitucionalmente. Este nuevo nivel de interacción (puesto que se debe hacer en colaboración con las entidades del orden nacional), genera un novedoso esquema de gestión que resultará vital para lograr la efectiva materialización de lo propuesto.

### **1.3 MARCO LEGAL SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

Aunque fuese anterior a la Constitución de 1991, uno de los ejemplos sobre desarrollo legal en materia de protección de medio ambiente, es el Código de Recursos Naturales Renovables, establecido mediante el Decreto Ley 2811 de 1974. Se podría decir que es el primer texto legal que consigna importantes nociones sobre el medio ambiente y dispone de algunos mecanismos de sanción para lograr su efectiva protección. Así encontramos:

Art. 1: El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

Art.7: Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

Art. 13: Con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos.

Art. 339: La violación de las normas que regulan el manejo y uso de los recursos naturales renovables hará incurrir al infractor en las sanciones previstas en este Código, y en lo no especialmente previsto, en las que impongan las leyes, y reglamentos vigentes sobre la materia (Decreto Ley 2811, 1974).

Hasta aquí, se observa la importancia que se pretendió darle al medio ambiente, al igual que algunos mecanismos de incentivos y sanciones que se contempla para lograr la materialización de los fines propuestos. Sin embargo, el Art. 47 de dicho código, recogió un concepto novedoso que será vital para el desarrollo del presente texto. El concepto que desarrolló fue el de “*Reservas de Recursos Naturales Renovables*” y se constituye como una de las primeras estrategias de protección ambiental en nuestro ordenamiento. A continuación se relaciona el texto del artículo comentado:

Art. 47: Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares (Decreto Ley 2811, 1974).

En artículos siguientes, especialmente aquellos incluidos en Título II del Capítulo II (Art. 308 y siguientes), se desarrollan las categorías de áreas de manejo especial. Según Gloria Lucía Álvarez Pinzón, en su texto “*Las Áreas Protegidas en Colombia*”, las categorías de: Distritos de manejo integrado, áreas de recreación, Cuencas hidrográficas en ordenación, Distritos de conservación de suelo y Sistema de Parques Nacionales Naturales, “(...) fueron estas cinco figuras, junto con las de las reservas, en especial las reservas forestales, las primeras en considerarse

*categorías de protección ambiental, en nuestra legislación ambiental” (Álvarez, 2011, p. 25).*

En cuanto a leyes posteriores a la Constitución de 1991, encontramos la Ley 99 de 1993. Fue a partir de esta Ley que se creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el muy importante Sistema Nacional Ambiental<sup>2</sup>. Esto le dio también un importante status al medio ambiente al interior de la cartera ministerial y la gestión del poder ejecutivo. Es importante mencionar también que la ley consagra una serie de principios (Art. 1) que pretenden guiar la elaboración de las políticas públicas alrededor del medio ambiente. Tal vez los más importantes, resultan ser los numerales 2, 4 y 8 que determinan la protección de la biodiversidad y su aprovechamiento sostenible, protección de zonas de páramos y nacimientos de agua, y la protección del paisaje.

Finalmente, y específicamente relacionadas con las áreas protegidas, encontramos 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) y el posterior Decreto 2372 de 2009. Ambos están relacionados con las Áreas Protegidas, especialmente con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), sistema que será desarrollado en un capítulo posterior.

---

<sup>2</sup> Según el Art. 4 de la Ley 99 de 1993, el SINA se constituyó como el grupo de orientaciones, normas, principios y actividades, para lograr consolidar como fin máximo el desarrollo sostenible.

## **1.4 ELEMENTOS DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO**

### **1.4.1 El Carácter Unitario del Estado Colombiano**

Desde el inicio de la Constitución de 1991, hay explícita mención (Art. 1) que Colombia adopta un esquema de república unitaria. Esto significa que se asume un control central del ejercicio integral del estado (con ciertas limitaciones que luego se discutirán). Para efectos del presente texto, resulta importante destacar que dicho esquema responde también a un proceso de homogenización e integralidad del esquema normativo del país. Todas las leyes, decretos y demás normas de carácter administrativo que se profieran desde las entidades territoriales, deberán sujetarse a las máximas contenidas en la Constitución, el bloque de constitucionalidad, las decisiones de la Corte Constitucional, en general cualquier tipo de ley de superior jerarquía.

La Corte Constitucional, en repetidas ocasiones, se ha pronunciado sobre el contenido de la condición unitaria<sup>3</sup> de nuestro país. De esta forma, en la Sentencia C-123 de 2014, encontramos:

En la Sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional (Corte Constitucional, 2014).

---

<sup>3</sup> La República Unitaria hace referencia a un esquema desarrollado desde la Constitución de 1886. A partir de este, se proclama homogeneidad y uniformidad del sistema legal en todo el territorio nacional. En otras palabras, existe un poder central que dirige y sujeta las potestades y gestión de los demás poderes.

## 1.4.2 La Autonomía de las Entidades Territoriales

Tras adoptar el esquema de república unitaria, el Constituyente también estableció un modelo de organización política descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales. Dicha autonomía, prima facie, representa una limitación al purismo de la república unitaria. Por tal motivo, la Corte Constitucional también ha entrado a definir su alcance. En Sentencia C-123 de 2014, también se pronunció: *“Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen”* (Corte Constitucional, 2014).

Para la Corte Constitucional:

(...) el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan (Corte Constitucional, 2014).

La autonomía de las entidades territoriales es desarrollada por el artículo 287 de la Constitución, encontrando que:

ARTICULO 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:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales (Constitución Política de Colombia, 1991).

El hecho de que la Constitución le haya dado autonomía a las entidades territoriales, no puede entenderse, per se, que implique libertades absolutas sin limitación alguna. La Corte Constitucional también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto. A continuación se relaciona un aparte de la Sentencia C-123 de 2014, que esboza elementos que serán de vital importancia para resolver la tensión objeto del presente texto:

Sin embargo, en diversas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha recordado que los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial (Corte Constitucional, 2014).

#### **1.4.3 La consagración expresa de la competencia del Municipio en materia de regulación de los usos del suelo**

En la Constitución de 1991 se estableció una premisa básica para la construcción del entramado normativo alrededor del uso del suelo en el país. El Constituyente le asignó la prerrogativa al Municipio (célula básica de la división político-administrativa del territorio<sup>4</sup>) de gravar el uso del suelo, y con especial relevancia, establecer y fijar los límites para el uso del mismo. De esta forma, encontramos evidencia de dicha situación en el Art. 313 numeral 7, que dispone:

---

<sup>4</sup> El art. 311 de la Constitución establece: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.



Art 313, numeral 7: Corresponde a los Concejos: (7) Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Constitución Política de Colombia, 1991).

En cuanto a la facultad de imponer tributos, la Constitución Política de 1991 expresa:

Art. 317: Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción (Constitución Política de Colombia, 1991).

A partir de estas disposiciones, se fue construyendo el entramado normativo alrededor de esta competencia. Uno de los primeros casos donde encontramos disposiciones legales sobre esta competencia, fue la Ley 99 de 1993. Si bien esta ley se encargó de la creación del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, también reafirmó la potestad del Municipio en los siguientes términos:

Art. 65: Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá: Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(...) 7: 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 (Congreso de la República, Ley 99, 1993).

Visto de manera general, se entendería que existe un monopolio alrededor del uso del suelo en Colombia, y que la competencia recae exclusivamente en manos del municipio. Sin embargo, y trayendo a colación disposiciones de sentencias de la Corte Constitucional, ninguna de estas competencias puede ser comprendidas de manera aislada. Al igual que tampoco lo es la autonomía de las entidades

territoriales, la competencia del municipio para regular los usos del suelo, no es absoluta y será necesario analizar las demás disposiciones constitucionales y legales para comprender de manera integral su alcance.

#### **1.4.4 La competencia del Congreso para regular la distribución de competencias entre las entidades territoriales**

En vista que se optó por un modelo de republica unitaria, pero con autonomía de las entidades territoriales, se requería una hoja de ruta para la distribución de competencias. Pues bien, lo primero que encontramos es que mediante el Art. 151 de la Constitución, se establece que el Congreso expedirá leyes orgánicas, entre otras cosas, para la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Adicionalmente, el Art. 288 también de la Constitución, establece que mediante una ley orgánica se establecerán la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Ante la necesidad de desarrollar la legislación sobre los instrumentos de ordenamiento territorial, promover la concurrencia entre la Nación, las entidades territoriales y otras autoridades, el legislador promulgó la Ley 388 de 1997, en la cual se establecieron las primeras pautas de los diferentes esquemas para fijar los límites al uso del suelo, además de la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles del Gobierno<sup>5</sup>. Encontramos que a partir del artículo 9 de la

---

<sup>5</sup> Esta posición tiene un trasfondo histórico. Tal y como lo cuenta Diva García en su texto "Ordenamiento Territorial y Descentralización: competencias, recursos y perspectivas": "La gran preocupación por el logro de la coordinación de las entidades territoriales no es gratuita. El país se enfrentaba a una crisis de gobernabilidad municipal en la cual se evidenció que la total independencia entre los niveles del gobierno estaba trayendo tras de sí una peligrosa ineficiencia institucional; esta, además de generar modelos de desarrollo urbano basados en la informalidad y la espontaneidad, implicaba inversiones repetidas, sectoriales e incapaces de aportar a un horizonte urbano determinado (Giraldo, 1999). Pero la preocupación por la distribución de competencias no quedó allí: el articulado inicial de la ley estableció —por primera vez en la historia del tema en Colombia— cuáles serían las responsabilidades que en materia de ordenamiento territorial corresponderían a cada uno de los niveles territoriales, incluyendo a las recientemente reglamentadas "áreas metropolitanas". Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a04>

mencionada ley, el legislador definió los Planes de Ordenamiento Territorial-POT-, como *“el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*<sup>6</sup>.

Ya teniendo la base de los POT como instrumentos para desarrollar el ordenamiento territorial, faltaba la materialización del mandato constitucional relacionado en el Art. 288, comentado anteriormente. Pues bien, fue solo hasta el 2011, que mediante la Ley 1454 del mismo año, se expidiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Esta ley define el alcance del ordenamiento territorial, detallando que su fin es promover la interacción y reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y termina por puntualizar que se constituye como marco normativo para posteriores desarrollos legales de la materia. Incluye un catálogo de principios que rigen la materia, insumo necesario para el desarrollo legal mencionado anteriormente<sup>7</sup>. Luego crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), organismo de carácter técnico para asesor al Gobierno frente a la adopción de políticas que impacten positivamente la organización del Estado en el territorio. Finalmente, termina por crear los esquemas asociativos territoriales, entre los cuales se incluyen regiones, provincias administrativas y distritos especiales. De ahí en adelante, la ley se concentra prioritariamente en delinear principios para el ejercicio de competencias, y muy importante, la divulgación de la política legislativa

---

<sup>6</sup> Muchas definiciones se pueden encontrar alrededor del tema. Sin embargo, la definición traída en la Cartilla “Estrategia de Participación Ciudadana en la Revisión y Ajuste al POT Medellín 2005” realizado por la Alcaldía de Medellín y la Universidad Nacional, resulta ser muy técnica y aterrizada para los efectos del presente texto. Así, se determina que el POT: “Es una herramienta básica de acción física y administrativa, que plasma objetivos ambientales, económicos y sociales del territorio y las comunidades que participan históricamente de su construcción. Adopta una visión de largo plazo y también unos instrumentos de gestión que actúan integral y sectorialmente articulados, estrategias, programas y proyectos, conforme a un imaginario compartido de ciudad”.

<sup>7</sup> El párrafo del Art. 2 de la mencionada ley expone que: “En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”.

en materia de ordenamiento territorial, donde vale la pena destacar el razonamiento encaminado hacia la descentralización, delegación de funciones del orden nacional hacia el territorial, dándole fortalecimiento a las regiones, donde el punto de partida son las diferencias de cada uno de los departamentos<sup>8</sup>.

En general, se esperaba que la LOOT hubiera delimitado claramente las competencias de las entidades. Sin embargo, la ley se limitó de manera general a establecer principios y criterios adicionales, para que otros (poder ejecutivo), mediante decreto reglamentario, terminen por desarrollar el tema de ordenamiento territorial en el país.

#### **1.4.5 Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales**

La Constitución diseñó un esquema de interacción entre la Nación y las entidades territoriales, mediante el inciso segundo del Art. 288 de la Carta Magna, se establecieron tres principios que fijaron los límites de esta interacción. De esta forma se establecieron los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En la Sentencia C-035 de 2016, la Corte desarrolla el contenido de estos principios y presenta definiciones muy precisas que se relacionan a continuación:

- Principio de Coordinación<sup>9</sup>: teniendo de presente que una de las motivaciones principales para haber adoptado un esquema de descentralización territorial es garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, se requieren que las entidades de los distintos órdenes tengan

---

<sup>8</sup> Sobre este tema, es preciso advertir que la ley dispone que los regímenes especiales para la gestión de cada departamento y las categorías de los municipios se realizarán mediante desarrollos legales posteriores (La LOOT no define ni establece, deja la puerta abierta para que en posterior desarrollo legal se determine).

<sup>9</sup> En vista de que las competencias, y por ende, las tareas están repartidas en las diferentes instancias, se requiere que su actividad se realice de manera organizada, coherente y focalizada, por lo que este principio busca que el accionar esté encaminado hacia la materialización de los fines perseguidos.

su gestión encaminada hacia un mismo fin. Esto significa que debe haber colaboración armónica entre las entidades territoriales y las entidades del orden nacional, partiendo de la base que todas las acciones deben resultar complementarias, dirigidas hacia la realización de las metas comunes, y en ninguno de los casos, contradictorias. Para todo esto, es necesario que la ley garantice que el reparto de responsabilidades no implique restricciones a las facultades y competencias otorgadas constitucionalmente a las entidades territoriales y del orden central.

- Principio de Concurrencia<sup>10</sup>: la prestación de los servicios públicos comentados anteriormente, además de la materialización efectiva de los fines del Estado, requieren de la acción y participación conjunta de las autoridades del Estado y de las entidades territoriales. Para ejecutar estas actividades de manera organizada, el Legislador debe hacer un reparto claro y efectivo de las competencias de cada una de las entidades. En cualquiera de los casos, dicho reparto también debe respetar el ámbito de autonomía.
- Principio de Subsidiariedad<sup>11</sup>: en vista que para la prestación de los servicios públicos convergen responsabilidades de distintos niveles de las entidades administrativas, la descentralización territorial presupone que las entidades territoriales son las más indicadas para prestar adecuadamente estos servicios y propender por el logro efectivo de los fines del Estado. Sin embargo, como la

---

<sup>10</sup> Atendiendo a la complejidad de la gestión del estado, existen múltiples tareas que requieren ser ejecutadas paralelamente entre entes centrales y territoriales. En muchas ocasiones, para la correcta materialización de sus funciones, se requiere la intervención simultánea y organizada de todos los niveles del estado. Así, a partir de este principio, el Constituyente quiso establecer un mandato tanto para el ente central, como para las entidades territoriales, que evitara evadir la responsabilidad de cualquier autoridad interviniente en el proceso de materialización de cada una de las tareas encomendadas

<sup>11</sup> Al pretender siempre la materialización de los fines perseguidos por el estado, las instancias superiores deben intervenir ante situaciones de baja efectividad por parte de las autoridades locales o descentralizadas. Sin embargo, debe reconocerse que la gestión del estado debe empezar desde lo local hacia lo nacional. Esto tiene un trasfondo importante y revela el esquema institucional desarrollado por el Constituyente, para efectos de entender que cada Municipio/Departamento tiene sus particularidades y prioridades que han de ser tenidas en cuenta al momento de ejecutarse las acciones administrativas.

responsabilidad final es del Estado, su responsabilidad es subsidiaria, así que las entidades centrales o departamentales, entrarán a reforzar la acción de las demás, cuando éstas sean incapaces en lograr la efectiva prestación del servicio o exista una falla alrededor del mismo.

Estos principios generan armonía de doble vía: por una parte, implican que la Nación no pueda desconocer la autonomía de las entidades territoriales, al tratar de usurpar sus competencias mediante el ejercicio de la actividad central. En la misma ruta, también implica que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, y por tanto, no pueden anular las competencias de la Nación. Dichos principios se constituyen en límites al carácter unitario del Estado Colombiano.

El anterior marco teórico, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, permite vislumbrar la complejidad del diseño institucional alrededor del esquema político y normativo de interacción. Por otro lado, también permite destacar la importancia que reviste la protección del medio ambiente, y sobre todo, el desarrollo sostenible, dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Todo esto dio pie para que se desarrollara la normativa de los POT como mecanismo de expresión de la autonomía municipal para fijar límites al uso del suelo, y luego, sistemas centralizados para la verificación y unificación de criterios de desarrollo respetuosos del medio ambiente, como expresión del unitarismo.

## 2. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO

### 2.1 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es uno de los conceptos básicos desde el punto de vista administrativo, encaminado hacia el desarrollo integral económico y aumento de la calidad de vida<sup>12</sup>. Dicho concepto, reúne dos ideas complementarias que es prudente desagregar: por una parte, la división político administrativa del país (desde las diversas territorialidades) que se hubiese adoptado, producto del proceso natural, económico y social<sup>13</sup>, y por otro lado, la evolución de los cambios en la ocupación física del territorio, sus usos, como efectos del actuar humano y los cambios introducidos por la madre naturaleza<sup>14</sup>. Así, el Ordenamiento Territorial resulta absolutamente necesario para trazar los lineamientos generales de interrelación en las diferentes escalas administrativas (descentralización político-administrativa y reparto de responsabilidades), además de crear pautas equilibradas y específicas a la realidad de cada región, que responda a las necesidades puntuales de la población específica, cobijada en la jurisdicción de cada municipio.

---

<sup>12</sup> Según la Corte Constitucional: “La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente”. (Sentencia C-795 de 2000. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>13</sup> Esto es, las decisiones entorno a la creación de nuevos departamentos, regiones y áreas metropolitanas, conforme a los procesos sociales y económicos principalmente.

<sup>14</sup> Si bien el Ordenamiento Territorial se basa en las decisiones de división político-administrativa, de ninguna forma se puede desconocer los procesos evolutivos, cambios físicos del territorio, cambio en los usos del suelo, que sirvan como base para la toma de las anteriores decisiones. Por eso se hablan de dos nociones al interior del mismo concepto.

Los POT, creados mediante el Art. 9 de la Ley 388 de 1997, son los instrumentos indispensables para el desarrollo integral de los municipios. Dicho instrumento, se escapa de la categoría de un simple plan de acciones encaminado a fijar usos al suelo en un territorio. Allí, se plasma una integración de espacios y recursos necesarios para tener vías públicas, sistemas para prestación de servicios públicos domiciliarios, infraestructura, se delimitan espacios en dónde ciertas actividades quedan prohibidas para su ejecución, de tal forma que se pueda desarrollarse de manera sostenible, y adicionalmente, propender por la calidad de vida de su población.

El legislador creó 3 diferentes planes de ordenamiento territorial según el tamaño de la población del respectivo municipio<sup>15</sup>:

- **Planes de Ordenamiento Territorial:** Para Distritos o Municipios poblaciones superiores a 100.000 habitantes.
- **Planes Básicos de Ordenamiento Territorial:** para Municipios con poblaciones entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- **Esquemas de ordenamiento territorial:** para Municipios con poblaciones inferiores a los 30.000 habitantes.

---

<sup>15</sup> En adelante, cuando se haga mención a Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se hace referencia a todos los diferentes tipos de planes.



Más allá de establecer estos tres diferentes “tipos de planes”, la mencionada Ley establece qué deben incluir (criterios materiales). Su Art. 11 establece que habría un componente general<sup>16</sup>, un componente urbano<sup>17</sup> y un componente rural<sup>18</sup>, que serán la base para su formulación completa. Entre todos ellos, reluce la importancia y la inclusión general de las áreas de conservación y especial protección.

Jorge Iván Rincón Córdoba en su texto “*Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*”, trae un análisis de la naturaleza jurídica de los Planes de Ordenamiento Territorial, adoptado desde el texto “*Lecciones de Derecho*” de García de Enterría y Luciano Parejo, que relacionamos a continuación: lo primero que identifican es que los POT son un desarrollo directo de la ley, mediante el cual se establecen obligaciones frente a los propietarios de inmuebles para que estos

---

<sup>16</sup> Art. 12: incluye los objetivos, estrategias y contenidos estructurales. Allí se entrarán a definir las acciones para lograr el desarrollo propuesto, adopción de políticas públicas para el manejo del suelo (incluyendo recursos naturales), identificación de sistemas de comunicación entre las diferentes áreas del territorio (incluyendo infraestructura y equipamiento), identificación y listado de áreas de reserva (De conformidad con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales), determinación de riesgos sobre lugares no recomendables para asentamientos humanos y clasificación del territorio según las categorías de suelo urbano, rural y expansión urbana.

<sup>17</sup> Art. 13: instrumento destinado para la planificación del suelo que se considerará como urbano. Debe proyectarse a largo plazo, e integrará las políticas, procedimientos, instrumentos de gestión y normas urbanísticas para materializar su visión. Dicho componente deberá incluir: políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano proyectado a corto y largo plazo, identificación de infraestructura vial que permita la comunicación completa de todas las áreas urbanas, delimitación de áreas de reserva, conservación y protección de recursos naturales, delimitación del suelo en categorías de suelo urbano y de expansión urbana, estrategias a mediano plazo para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, identificación de macroproyectos, adopción de directrices para formulación de planes parciales (Según reza el Art. 19 de la Ley 388 de 1997, los Planes Parciales son: “ los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley”).), entre otros.

<sup>18</sup> Art. 14: es el instrumento que permite garantizar la correcta intercomunicación entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la supervisión del correcto uso del suelo rural y la suficiente provisión de infraestructura y equipamiento básico para la población habitante de dicho territorio. Al igual que los demás componentes, el presente debe contener al menos: políticas de ocupación del suelo a corto y mediano plazo, determinación de condiciones de conservación, protección y mejoramiento de zonas de producción agrícola, forestal y minera, delimitación de áreas de conservación, protección y reserva, localización de zonas determinadas como suburbanas, identificación de centros poblados rurales, determinación de sistemas de provisión de servicios públicos y expedición de normas para parcelación de predios destinados a vivienda campestre.

puedan aprovecharlos y hacer uso correcto de ellos. Los POT son acuerdos municipales, y en tal sentido, sometidos a los requisitos de eficacia de cualquier acto administrativo. Igualmente, están sujetos al control judicial propio de cualquier acto administrativo. Señala de la misma forma, que los POT son instrumentos de planificación sometidos a un orden jerárquico (acuerdo municipal sometido al imperio de la Ley y la Constitución).

## **2.2 PROCESO DE APROBACIÓN/CONCERTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO**

Es deber de la administración municipal la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. La formulación deberá observar los procedimientos consagrados por la Ley 388 de 1998 y el Decreto 879 de 1998. Así, una vez surtido todo el procedimiento, deberá ser presentado al Concejo Municipal para su posterior aprobación mediante Acuerdo Municipal.

La formulación del plan está regulado por los artículos 22- 27 del Decreto 879 de 1998. Según reza el Art. 22 del mencionado decreto, la formulación debe contar con cinco etapas:

Etapa preliminar<sup>19</sup>, diagnóstico<sup>20</sup>, formulación<sup>21</sup>, instrumentos de implementación<sup>22</sup> y seguimiento<sup>23</sup>.

Sin duda, la instancia de concertación es la que reviste mayor importancia para el objeto del presente texto. Es allí donde la autoridad ambiental, que en muchas ocasiones es una CAR, aprueba el contenido del proyecto del texto (una vez agotada la etapa de formulación del proyecto de acuerdo de POT), tras revisar que se ajusten a las normas ambientales de carácter nacional y local y que de manera efectiva el POT esté respetando las zonas de reserva y especial protección (determinantes ambientales) que se encuentren dentro de la jurisdicción de este municipio.

En términos ideales, el ordenamiento territorial debería partir sobre la base de protección y conservación y desde allí gestionar sus proyectos de desarrollo

---

<sup>19</sup> Art. 23: Análisis de factibilidad técnica y financiera para propiciar la participación en todo el proceso. Dicho análisis deberá incluir qué recursos se requieren para la elaboración, identificación de temas estratégicos que estén alineados con el Plan de Desarrollo Municipal<sup>19</sup>, y la elaboración de la estrategia para articular el plan. Toda esta información deberá quedar contenida en documento, que incluya: Cartografía que contenga el plan de desarrollo, proyectos de inversión, todo de la mano de la visión urbano-regional, escenarios de ordenamiento territorial para el municipio o distrito y documento síntesis que identifique la situación actual, la información existente, vacíos, entidades responsables y conclusión que identifiquen los problemas actuales del territorio.

<sup>20</sup> Art. 24: incluye consolidar una imagen actual del territorio vs. la que se presente con la imagen deseada una vez consolidado el plan. La imagen deberá incluir la visión urbano-regional del municipio, la dimensiones de desarrollo en los diferentes ámbitos de afectación: urbano y rural, ambiental, económico, social, cultural e institucional. Al igual que la etapa anterior, se deberá tener como resultado: Presentación de diagnóstico para cada ámbito de afectación, planos técnicos de visión urbano-regional y documento síntesis del diagnóstico general.

<sup>21</sup> Art. 25: comprende el proceso de toma de decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, esto es, el componente estructural, general y urbano y rural, temas que fueron tratados en el numeral 1 del presente texto. El resultado de este proceso deberán ser consignados en los siguientes documentos (de conformidad con el Art. 17 del Decreto 879 de 1998): documento técnico soporte, documento resumen, acuerdo que adopta el plan.

<sup>22</sup> Art. 26: identificación de las acciones necesarias para ejecutar a cabalidad y materializar los propósitos del Plan de Ordenamiento. Estos deberá incluir los financieros, capacidad institucional, desarrollo técnico, concertación y capacidad de convocatoria.

<sup>23</sup> Art. 27: se realizará seguimiento a la ejecución y puesta en marcha del plan. Dicho procedimiento deberá incluir a todas las partes interesadas y al Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial (creado mediante el Art. 31 del Decreto 879 de 1998, se trata de una instancia asesora para la administración local/distrital para los temas de ordenamiento territorial. Es obligatoria para Municipios con población superior a 30.000 habitantes. Estará conformada por personal de la administración municipal y demás representantes de asociaciones gremiales, profesionales y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, además de los curadores urbanos).

económico, limitando las actividades específicas a desarrollarse en cada uno de los lugares dentro de su jurisdicción. Desafortunadamente, este esquema lógico y natural, no se aplica en el día a día: la administración local presenta su proyecto de POT, en muchos casos desconociendo o pretendiendo desconocer las áreas de protección, por lo que se hace necesaria la intervención de la autoridad ambiental respectiva para recordarle a la administración local la exigencia legal de ajustar su proyecto de ordenamiento territorial a los determinantes consagrados en el Art. 10 de la Ley 388 de 1997<sup>24</sup>. Esto genera tensión durante el proceso de aprobación y concertación del proyecto, en el entendido que se hace necesario recordar las normas de superior jerarquía que necesariamente deben ser respetadas durante la elaboración y aprobación del POT.

### **2.3 LOS DETERMINANTES AMBIENTALES**

En vista que el POT debe orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y utilización del suelo, las autoridades territoriales deberán observar ciertos “determinantes”, considerados por el legislador<sup>25</sup>, como normas de una jerarquía superior.

Según afirma el Art. 10 de la Ley 388 de 1997, los determinantes son normas de mayor jerarquía que deben ser tenidos en cuenta por los Municipios o Distritos al momento de la elaboración de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial. Así, el Artículo 10 desarrolla una serie de disposiciones que limitan la potestad del Municipio para el uso del suelo, que se catalogan en 4 grandes grupos:

---

<sup>24</sup> Prueba de ello fue lo ocurrido en 1999 durante el proceso de concertación del proyecto de POT de Bogotá con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. El texto “*Al POT nada que lo ordenan*”, publicado en el diario El Tiempo, da cuenta de ello. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-883754>

<sup>25</sup> Artículo 10 de la Ley 388 de 1997: 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.

a. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, prevención de amenazas y riesgos naturales:

- i. Las normas, directrices y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en lo relativo al ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la ley 99 de 1991 y Código de Recursos Naturales.
- ii. 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.
- iii. Disposiciones que reglamenten el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales.
- iv. La regulación 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.

b. Los demás<sup>26</sup> (...)

Para los efectos del presente texto, los determinantes traídos por la Ley 388 de 1997<sup>27</sup>, representan, tal vez la más grande limitación, en materia de la competencia del Municipio para fijar los límites al uso del suelo. Es partir de este momento, que

---

<sup>26</sup> (B) Determinantes relativas a la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural, histórico, artístico, arquitectónico de la nación y los departamentos. (C) Determinantes relativas al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. (D) Determinantes relativas a los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

<sup>27</sup> El Artículo 19 del Decreto 2372 de 2010 también recaba el alcance de los determinantes ambientales, su superioridad normativa y la necesidad de su observancia para los efectos de formulación de POT's.

se logra comprender la tensión que se ha producido: por un lado, la potestad constitucional del municipio, pero por otro lado, la senda proteccionista del medio ambiente que dibujó el Constituyente, desarrollada igualmente a partir del Art. 10 de la mencionada ley, para condicionar el uso del suelo a criterios de sostenibilidad ambiental (principalmente). Dicha tensión genera importantes retos a nivel de interacción entre las entidades territoriales y la Nación. Precisamente para lograr buscar que la expresión de autonomía de los municipios en materia de usos del suelo no se vea tomada de manera absoluta, la Nación ha dado un paso adelante y pretendió el desarrollo de un sistema que busca la protección de áreas protegidas, en el marco del principio unitario, con el fin de proteger el medio ambiente y así proyectar desarrollo sostenible en el país.

Toda la noción de ordenamiento territorial pareciera estar bien articulada. Por un lado, se le otorga la prerrogativa al municipio, para que a través de los POT, determine claramente los límites al uso del suelo. Dicha situación resulta ser muy inteligente, entendiendo que sólo los municipios son quienes conocen las particulares específicas de sus territorios, y acuñando el espíritu de la descentralización territorial, resulta ser lo más eficiente. Ahora bien, entendiendo que la responsabilidad última de la concreción de los fines del Estado le corresponde a la Nación y recordando el principio de coordinación y subsidiariedad, más inteligente aún resulta establecer normas de mayor jerarquía para lograr que los POT se ajusten a criterios de sostenibilidad. Esta situación debería articular de manera positiva la gestión de los municipios para el establecimiento de usos de suelo basados en presupuestos de desarrollo sostenible.

### **3. EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS (SINAP) COMO LIMITANTE A LA POTESTAD DEL MUNICIPIO PARA FIJAR LOS USOS AL SUELO DE SU JURISDICCION**

#### **3.1 INTRODUCCIÓN**

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es evidencia de la materialización de la senda de desarrollo sostenible que quiso proyectar el constituyente. Mediante éste, se busca la efectiva protección de áreas vitales para la sostenibilidad del medio ambiente nacional, de tal forma que se pueda garantizar la vida digna de los connacionales.

Para efectos del objeto del presente texto, el SINAP representa la evidente tensión entre las áreas protegidas, cuya gestión se da desde el actuar central de la Nación (partiendo de las bases del Estado Unitario) y por otro lado, la autonomía del municipio para fijar los límites al uso del suelo en las áreas de su jurisdicción. Al analizar los objetivos, institucionalidad y el alcance de sus decisiones, como normas jurídicas que limitarán la potestad de los municipios, del SINAP, se pretende dar solución a la tensión propuesta.

#### **3.2 ¿QUÉ ES EL SINAP?**

Como apuesta a la absoluta necesidad de emprender una ruta definitiva en la conservación de la biosfera<sup>28</sup>, el legislador y gobierno colombiano crearon el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), entre otras cosas, para garantizar

---

<sup>28</sup> Los objetivos nacionales de conservación son: 1. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica, 2. Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano, 3. Garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/>

el suministro de bienes y servicios medioambientales, necesarios para tener una vida digna y de calidad para la población nacional.

Así, el sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), concebido inicialmente por el Decreto-Ley 2811 de 1974, y posteriormente por la Ley 99 de 1993 y el Decreto-Ley 216 de 2003, fue reglamentado por el Decreto 2372 de 2010. Este último Decreto, trae un catálogo de disposiciones, definiciones y alcances, que se desglosan a continuación.

Según lo dispuesto por el Art. 3 del Decreto 2372 de 2010, SINAP es: *“es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país”*.

Tal y como se desprende de la definición anterior, el SINAP busca principalmente proyectarse bajo la senda de la conservación medioambiental. La conservación puede ser un concepto equívoco, razón por la cual el literal D del Art. 2, trae el alcance del concepto de conservación, en este caso:

Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad<sup>29</sup> (Presidencia de la República, Decreto 2372, 2010).

---

<sup>29</sup> Decreto 2372 de 2010, artículo 2, numeral b, define Diversidad Biológica como “variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.



En vista de ser un “Sistema” existen criterios muy puntuales que sirven de hoja de ruta para su consolidación. Al mismo tiempo, por ser un sistema de carácter nacional, hay multiplicidad de entidades, organismos y personas que se involucran para lograr los fines proyectos. De manera muy general, se puede decir que la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP-, es el producto de: Procesos de las corporaciones y autoridades de grandes centros Urbanos, procesos de conservación de grupos indígenas, negritudes y campesinos y el crecimiento de subsistemas de áreas protegidas que se extienden a nivel nacional, regional y local.

### **3.3 PRINCIPIOS Y REGLAS QUE RIGEN EL SINAP**

Según lo consagrado en el Decreto 2372 de 2010, artículo 4, existen algunos principios y reglas que dirigen el desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP. A continuación se detallan:

- Las Áreas protegidas que hacen parte del SINAP, son considerados el elemento más importante para preservar la biodiversidad del país.
- Las Áreas protegidas que conforman el SINAP, deben seguir unas acciones específicas con el fin de lograr las metas de conservación.
- El SINAP y particularmente, su administración, debe ser flexible ante los cambios intrínsecos y extrínsecos que tiene la biodiversidad, sin que ello implique una desviación en la persecución de los fines de conservación

- Los principios de armonía regional<sup>30</sup>, gradación normativa<sup>31</sup> y rigor subsidiario<sup>32</sup> definidos en la Ley 99 de 1993, enmarcan el ejercicio de las funciones que tienen las autoridades ambientales y territoriales, relativas al SINAP.
- Todas las autoridades públicas, actores públicos y sociales que participan en la gestión de las áreas protegidas que conforman el SINAP, tales como, el Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y demás entidades territoriales, deben actuar de manera articulada para la correcta administración y conservación de las áreas protegidas
- El Estado busca fomentar la implementación de herramientas legales para la conservación *in situ* de la biodiversidad en tierras de propiedad privada, con el fin público de aportar medidas complementarias para reducir la pérdida de la biodiversidad en terrenos de propiedad privada y mejorar los indicadores de sostenibilidad ambiental del país.

---

<sup>30</sup> Según lo establecido en la ley 99 de 1993 en su artículo 63, el *Principio de Armonía Regional*, hace alusión a las funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, otorgadas a las entidades territoriales, las cuales deberán ser ejercidas de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, con el fin de garantizar un manejo racional, coherente y unificado de los recursos naturales que hacen parte del patrimonio natural de la nación.

<sup>31</sup> *El Principio de Gradación Normativa*, hace referencia a que “toda la normatividad que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, respetaran el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias”

<sup>32</sup> *El Principio de Rigor Subsidiario*, consiste en que todas las normas y medidas expedidas por las autoridades medioambientales, para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, podrán hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

### **3.4 OBJETIVOS DEL SINAP**

Según el Decreto 2372 de 2010 (artículos 5 y 6), existen dos tipos de objetivos en el SINAP: Objetivos generales de conservación y objetivos específicos o de conservación de las áreas protegidas del SINAP.

#### **3.4.1 Objetivos generales de conservación**

Hace referencia a los objetivos nacionales y generales que se tienen en materia de conservación de la diversidad biológica. Las acciones para alcanzar este fin, son considerados una prioridad colectiva, es decir, que involucra al Estado y a los particulares. Estos objetivos son: Garantizar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos con el fin de mantener la diversidad biológica, asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano y garantizar la conservación de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza, a través de la conservación de los componentes que integran el medio natural.

#### **3.4.2 Objetivos de conservación de las áreas protegidas del SINAP**

Los objetivos de conservación de las áreas protegidas del SINAP o también conocidos como objetivos específicos, establecen las pautas para el desarrollo, establecimiento y funcionamiento del SINAP y son el vehículo que permite la consecución de los objetivos generales de conservación del país.

Las áreas protegidas del SINAP, pueden cumplir uno o varios objetivos de conservación que se señalan a continuación: preservar y restaurar las condiciones de los espacios naturales que representen los ecosistemas o combinaciones características de ellos, preservar las poblaciones y hábitats indispensables para la sobrevivencia de las especies silvestres con especiales características que

interesen a los fines de conservación de la biodiversidad, mantener la capacidad productiva de los ecosistemas naturales incluso aquellos que se encuentran en proceso de restauración de las condiciones naturales, así como también las especies silvestres que en su totalidad conforman los recursos biológicos necesarios para el desarrollo, preservar las coberturas naturales, incluso las que se encuentra en proceso de restauración y las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales, conservar áreas y especies que sean únicos o de gran atractivo por su connotación científica, emblemática o que conlleven significados especiales para las culturas del país, preservar espacios que contribuyan a la recreación, la educación el mejoramiento de la calidad y valoración social de la naturaleza y conservar espacios naturales que tengan relación con cultura material o inmaterial de grupos étnicos

Se debe tener en cuenta, que al momento de establecer que área es protegida dentro del SINAP, se establece cuál es o son los objetivos específicos que deben cumplir.

### **3.5 TIPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS (CATEGORÍAS AL INTERIOR DEL SINAP)**

Con el fin de conocer las áreas protegidas que integran el SINAP es necesario saber el alcance de los diferentes tipos de áreas, su delimitación y a quien le compete. En este sentido, el Capítulo II del Decreto 2372 de 2010, agrupa las áreas protegidas en las siguientes categorías:

- **Áreas Protegidas Públicas:** Estas a su vez presentan una subclasificación: Por un lado, las de los Sistemas de Parques Nacionales, integradas por los tipos de áreas consagrados en el Art. 329 del Decreto-Ley 2811 de 1974. Por otro lado, las Reservas forestales protectoras, identificadas como espacios principalmente compuestos por bosques, en cuyo caso se trata de establecerlos, mantenerlos y darle uso sostenible a la materia vegetal disponible en dicho territorio. Luego

incluye los Parques Naturales Regionales, espacios continente de paisajes y ecosistemas estratégicos, necesario para los procesos ecológicos y evolutivos. Se trata de un área de escala regional. También, adicionado los Distritos de manejo integrado, que siendo espacios muy similares a los parques naturales regionales, al momento de la declaratoria, se encuentran degradados y alterados. La intención de su declaratoria, es alcanzar de nuevo el desarrollo de los procesos biológicos, para la conservación y del disfrute como lugar de recreación para la población nacional. De los últimos tipos, se designaron las áreas de recreación, entendidos como espacios que se encuentren conservados, o con potencial de regenerarse, para destinarse a lugares de recreación de la población nacional. Se trata de un área de escala regional. Finalmente los Distritos de conservación de suelos, caracterizados como espacios con potencial para generar servicios y bienes ambientales, necesarios para la calidad de vida de la población nacional. Se trata de un área de escala regional.

- **Áreas Protegidas Privadas:** A diferencia de las áreas protegidas públicas, ésta solo incluye como subcategoría las Reservas Natural de la Sociedad Civil. Estas han sido comprendidas como parte o todo del área de un inmueble que contiene una muestra de un ecosistema natural, y que sea manejado bajo los principios de sostenibilidad en el uso de recursos naturales. Es competencia exclusiva del propietario del inmueble, proponer dicha propiedad como área protegida.

Sobre esta clasificación, es necesario hacer las siguientes anotaciones: cuando se tratan de áreas del orden nacional, la reserva, delimitación, alinderación y declaración, le competen al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. También, en caso de tratarse de áreas de orden territorial, la reserva, delimitación, alinderación y declaración, le competen a las Corporaciones Autónomas Regionales. Por último, en el caso de las áreas protegidas privadas, la iniciativa es exclusiva del propietario del inmueble.

Ámbito de gestión	Categoría de manejo área protegida		Competencia	
			Declaratoria	Administración
Nacional	Sistema de Parques Nacionales Naturales	Parque Nacional Natural PNN	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Parques Nacionales Naturales (PNN)
		Reserva Nacional Natural RNN		
		Área Natural Única ANU		
		Santuario de Fauna y Flora SFF		
		Vía Parque		
	Reserva Forestal Protectora Nacional	MADS	CARs	
	Distrito de Manejo Integrado Nacional	MADS	CARs	
Regional	Reserva Forestal Protectora Regional	CARs	CARs	
	Parque Natural Regional	CARs	CARs	
	Distrito Regional de Manejo Integrado	CARs	CARs	
	Distrito de Conservación de suelos	CARs	CARs	
	Área de recreación	CARs	CARs	
Local	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Iniciativa voluntaria de propietarios privados. El registro se hace ante Parques Nacionales		

Fuente: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/07/áreas-protegidas-en-determinantes-de-ordenamiento-territorial.pdf>

### 3.6 ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA CONFORMACIÓN/ADMINISTRACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS-SINAP

El Decreto 2372 de 2010 en su literal E del Art. 4, estipula que: “Es responsabilidad conjunta del Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales y los demás actores públicos y

sociales involucrados en la gestión de las áreas protegidas del SINAP, la conservación y el manejo de dichas áreas de manera articulada. Los particulares, la academia y la sociedad civil en general, participarán y aportarán activamente a la conformación y desarrollo del SINAP, en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes constitucionales.” A partir de esto, y partiendo de la realidad del carácter nacional del SINAP, es preciso advertir la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos del sistema. A continuación se listan las entidades más importantes:

### **3.6.1 Del Orden Nacional**

- **Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible:** es quien dirige la gestión ambiental del país, además de regular y administrar los recursos renovables. De igual manera, es quien define las políticas de conservación, aprovechamiento, manejo y uso de todo lo relacionado con el ambiente del país. En este sentido, su gestión es prioritaria y protagonista frente al SINAP.
- **Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales:** creada mediante el Decreto 3572 de 2011, el Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP, reglamentó su funcionamiento. Se consolida como un organismo técnico, con autonomía administrativa y financiera, del orden nacional, sin personería jurídica, y con jurisdicción en todo el territorio nacional, encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP. Este organismo se encuentra adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **Consejo Nacional de Áreas Protegidas:** Creado mediante el Art. 44 de Decreto 2372 de 2010, se consolida como la instancia de coordinación para el correcto

funcionamiento y consolidación integral del SINAP. El presente Consejo está integrado principalmente por el MADS, la UAESPN y las regionales del SINAP<sup>33</sup>.

- Sus funciones prioritarias van encaminadas hacia la consolidación de la integralidad del sistema, su correcto funcionamiento, su correcta coordinación y posterior evaluación. Para ello, dicho Consejo recomienda adopción de estrategias para mejorar la gestión de cada una de las entidades intervinientes en el sistema, promueve espacios para socializar y concertar las políticas de funcionamiento del SINAP, promueve iniciativas para una mejor consolidación del sistema, hace recomendación sobre pautas y directrices frente al relacionamiento del SINAP con las distintas entidades territoriales, autoridades ambientales y Corporaciones Autónomas Regionales. Todo esto para finalmente evaluar los progresos en la consolidación del sistema, analizarlo para finalmente hacer recomendaciones y formular planes de mejora que permita materializar los objetivos propuestos.

### **3.6.2 Del Orden Regional-Local**

- Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible: de conformidad con el Art. 23 de la Ley 99 de 1993, estas corporaciones son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que comparten espacios biogeográficos de iguales características (componen un mismo ecosistema). Gozan de autonomía administrativa y financiera, además de contar con patrimonio propio y personería jurídica. Dentro de sus funciones, se encuentran administrar el medio ambiente (dentro de su jurisdicción), los recursos naturales y en general realizar la planificación ambiental regional que

---

<sup>33</sup> Las regionales fueron creadas por el art. 43 del Decreto 2372 de 2012, para hacer más fáciles las tareas de coordinación y planificación del SINAP. Estos “subsistemas regionales” son: Región Caribe, Región Pacífico, Región Orinoco, Región Amazónica, Región Andes Nororientales y Región Andes Occidentales. NOTA: El criterio usado para la agrupación de estas regionales, fue meramente geográfico.



permita proyectar dicho territorio bajo la senda del desarrollo sostenible. Por último, le compete el otorgamiento de permisos, autorizaciones, licencias y concesiones del aprovechamiento de los recursos naturales.

- Para los efectos del SINAP, la declaratoria y administración de las áreas protegidas a nivel regional, son competencia de la CAR que tenga jurisdicción en ese territorio específico. Allí es donde cobra importancia para efectos de la coordinación del SINAP, para efectos de su efectiva consolidación y su desarrollo desde la óptica regional (sin que medien decisiones centralizadas).
- Autoridades Ambientales: en vista que en el territorio colombiano se presentan grandes urbes, además de que la Ley 1625 de 2013 (que deroga la Ley 128 de 1994) desarrolla el concepto de Área Metropolitana, la Ley 99 de 1993 en sus artículos 55 y 66, confieren las potestades administrativas sobre los temas ambientales a las áreas metropolitanas. En este sentido, sus funciones serán las mismas que las detalladas anteriormente para la CAR.

La anterior lista no es taxativa. Presenta las entidades/autoridades para importantes para el sistema. El SINAP ha gestionado, a la fecha, la firma de dos Memorandos de Entendimiento (2005-2010 y 2010-2015), entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, de diferentes órdenes (nacional, regional y local), para abonar el terreno, encaminado hacia la correcta coordinación entre los diferentes actores, para la implementación adecuada del SINAP. Dichos memorandos fueron suscritos por múltiples entidades, entre ellos: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), Ministerio de Transporte, Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (entre muchas otras CAR), Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, World Wildlife Fund, entre

otras. Lo anterior demuestra la multiplicidad y variedad de las entidades intervinientes en el sistema y el interés que el tema reviste.

### **3.6.3 Funciones de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales**

Las funciones de la entidad Parques Nacionales Naturales se encuentran enumerados en el artículo 2 del Decreto 3572 de 2011. Aquellas relacionadas con el SINAP, son las siguientes:

Administrar las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en las categorías de Parque Nacional Natural-PNN-Santuario de Fauna y Flora-SFF, Área Natural Única-ANU, Reserva Nacional Natural-RNN y Vía Parque, contribuir a la conformación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y coordinar e implementar políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Presidencia de la República, Decreto 3572, 2011).

Adicionalmente, el artículo 7 del Decreto 2372 de 2010, especificando temas de coordinación de la entidad, enumera algunas otras funciones importantes para el objeto del presente texto: proponer al MADS, políticas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con el SINAP, coordinar con las entidades territoriales, autoridades ambientales, ONG's y particulares, las estrategias para consolidación del sistema. Y realizar seguimiento para verificar cumplimiento de los objetivos y metas de conservación, fijados en el sistema.

### **3.7 COORDINACIÓN DEL SINAP**

La coordinación del SINAP, le compete a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPN). Como tal, su sede se encuentra en la ciudad de Bogotá desde donde se gestión su actividad diaria. Desde allí es que se lograr consolidar el sistema, la comunicación con las entidades territoriales y legalización de las áreas protegidas. Sin embargo, es preciso recordar

que el Decreto 2372 también dispuso la creación de subsistemas regionales (mencionados anteriormente), de tal forma que sirvieran como instancias de coordinación y planificación. En los mismos términos, se dispuso que para la gestión de cada una de estas regionales y del SINAP en general, se estipuló que se deberá contar un “Plan de Acción” que permita orientar la gestión para la consolidación del sistema. Se habla de un Plan de Acción General (Art. 45) y Planes de Acción regionales (Art.46). Este plan de acción será la hoja de ruta que permita integrar la gestión de las autoridades ambientales (a nivel regional y nacional) con la gestión de las áreas protegidas, servir de puente para buscar la coordinación entre las diferentes autoridades cuando hayan ecosistemas compartidos entre dos o más autoridades, y constituir un sistema que le dé el posicionamiento adecuado a la protección de las áreas protegidas, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales y que además sirva como referente internacional para demostrar el compromiso de Colombia con la sostenibilidad medioambiental.

Sin embargo, y como se mencionó en los apartados anteriores, existen múltiples entidades que hacen posible la consolidación del sistema. Tal vez unas de las más importantes son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). En su gestión diaria, las autoridades ambientales regionales (normalmente las CAR), cumplen un papel fundamental. Debido a que son estas quienes tienen la autoridad de administrar el medio ambiente y recursos naturales (dentro de su jurisdicción), además de propender por encaminar el desarrollo sobre bases sostenibles, su gestión en la consolidación del SINAP es vital. Partiendo de la base de que son estas entidades quienes conocen los pormenores, especialidades y prioridades ambientales de conservación de cada espacio geográfico, además de ser la autoridad con quien el municipio de realizar los ajustes a los POT para que estos cumplan con la normatividad ambiental, respeten las zonas de reserva protección y que todo esté en línea con los estudios ambientales que se hayan adelantado en las zonas de influencia, su conocimiento representa un elemento sine qua non para lograr la correcta consolidación del SINAP.

Teniendo esto presente, las CAR por su ámbito regional, deberían ser visitadas permanentemente por UAESPN y debe fluir de manera constante la comunicación, entre ellas, para lograr la consolidación efectiva de las áreas de reserva. En vista que la UAESPN está centralizada en Bogotá y la fecha no se han abierto oficinas regionales, necesariamente debe existir una motivación o exigencia (que a la fecha no es muy clara) para que salgan de Bogotá para que su gestión prioritariamente de campo, con el fin de lograr evidenciar las particularidades de cada región, establecer comunicación con las CAR y las diferentes autoridades ambientales, para luego regresar a Bogotá y poder expedir las resoluciones pertinentes que constituirán la base para garantizar la conservación del medio ambiente y que se logren constituir como normas de jerarquía superior, en los términos de Art. 10 de la Ley 388 de 1997.

En un aparte posterior se propondrá una evaluación a esta coordinación, pero parece que todo esto sólo se ha quedado en intenciones loables. De cierta forma, la excesiva centralización de la UAESPN, está generando que en muchas ocasiones de tomen decisiones sin criterio y que no responden a las necesidades de cada municipio.

### **3.7.1 Evaluación de la coordinación del SINAP**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el 2010, publicó un informe de evaluación titulado "*Evaluación Institucional y de resultados de la política de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP*". Dicho informe, fue realizado de la mano de Econometría Consultores y fue publicado en noviembre 26 de 2010. El compendio, por cierto bastante extenso (378 páginas), recoge un poco la historia vivida por Colombia alrededor del tema de áreas protegidas, y desglosa, de manera muy precisa las generalidades del SINAP, y evalúa cómo se ha venido articulado últimamente, para concluir si la política adoptada ha sido lo suficientemente eficiente para lograr la correcta consolidación del sistema.

El texto recoge las impresiones de varios funcionarios que fueron entrevistados (el texto no presenta nombres específicos de las personas entrevistadas) para dibujar la realidad actual. Llamen la atención:

La gobernanza de las áreas protegidas desde el centralismo de Bogotá siempre ha sido un problema. Parques Nacionales cuenta con Direcciones Territoriales desde donde se descentraliza la ejecución y se logra un grado de coherencia. En opinión de varios actores, esta descentralización funciona en varios aspectos pero a la vez existen varias razones para pensar que las regiones tienen sus realidades y complejidades que no son entendidas a nivel central de Bogotá (DNP, 2010).

En el mismo tenor, comentan:

Igualmente se argumenta por parte de algunos actores que existe gran debilidad de Parques Nacionales para ejercer una posición de liderazgo hacia los entes territoriales. Esto se expresa en una muy baja incidencia en la definición de criterios para incorporar áreas protegidas locales dentro de los POT, y en lograr que los municipios sean socios en la gestión de los Parques Nacionales y en sus áreas de amortiguamiento. Tampoco existe la capacidad de Parques Nacionales para canalizar recursos de los entes territoriales hacia inversiones en la construcción de un SINAP que les dé plena cabida (DNP, 2010).

Estas impresiones dan soporte, de primera mano, a la problemática presentada sobre el SINAP entorno al nivel de centralización, en la falta de entendimiento sobre la multiplicidad de particularidades propias de las regiones colombianas y sin duda, la más preocupante, la falta de interacción directa y sistemática con los municipios para la articulación de las áreas protegidas dentro de los POT.

Dentro del mencionado informe, también se plantean importantes preguntas que redundan alrededor del objeto del presente texto. Vale la pena resaltar: *“¿pueden existir subsistemas locales sin áreas protegidas de carácter local explícitamente admitidas en el SINAP?, ¿cómo evitar que esta reglamentación que se realizó con la mejor de las intenciones cause que los municipios se desentiendan del tema de áreas protegidas?”* (DNP, 2010, p. 230). En línea con lo expuesto en el párrafo anterior, el municipio es el ente clave para lograr la consolidación del SINAP y en la inclusión de las áreas protegidas dentro de los POTs. Sin embargo, el nivel de

interacción entre el MADS, UAESPN, CAR´s, Autoridades Ambientales y municipios aún no ha logrado tomar el rumbo necesario para hablar de una correcta articulación del sistema. En este sentido, el mencionado informe del DNP también deja revelar la falta de protagonismo del MADS sobre el tema, haciendo que todo el tema recaiga casi en su totalidad sobre la UAESPN. Esto sumado a la problemática ya anunciada del nivel de centralismo del SINAP, le resta eficiencia a la gestión alrededor del sistema y termina por alejar las entidades intervinientes dentro del proceso.

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, uno de los elementos que más se discute del SINAP, es el excesivo nivel de centralización, y por efecto, la pérdida de eficiencia y poco reflejo de la realidad local de cada una sus decisión. Dicha situación ha llevado a que la declaratoria de áreas protegidas, en vez de servir de puente hacia la consolidación de un plan de desarrollo sostenible, se convierta en la piedra en el zapato para las administraciones locales, debido a que dicha declaratoria fueron realizadas sin haber mediado consultas locales, visitas de campo ni procesos de entendimiento con el municipio.

Más allá de esto, y por cuenta del procedimiento actual, los Municipios (no todos, algunos comprometidos con la materialización del mandato constitucional de la protección ambiental) que han decidido tener en cuenta las recomendaciones de las CAR (Corporaciones Autónomas Regionales) o las autoridades ambientales con jurisdicción en cada uno de sus territorios, para el establecimiento de áreas protegidas están teniendo que retomar sus antiguas áreas de protección y homologarlas a la categoría de RUNAP<sup>34</sup>. Esta situación supone, prima facie, un problemática institucional y procedimental (en el sentido de tener que resolver mayores trámites para legalizar áreas protegidas que ya estaban catalogadas como

---

<sup>34</sup> Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, creado mediante el Art. 24 de Decreto 2372 de 2010.

tal), en el que puede impactar la sostenibilidad en el tiempo de las áreas protegidas a nivel municipal<sup>35</sup>.

Sobre el Decreto 2372 de 2010, también es necesario hacer la misma crítica que se le hizo a la LOOT: En ninguno de sus artículos o disposiciones, se encuentra estipulado cómo se hará para que efectivamente haya una coordinación adecuada entre el SINAP y cada uno de los actores regionalizados (autoridades ambientales y CAR principalmente) para su funcionamiento armónico. No se hablan de mecanismos, no se hablan de recursos, no se habla de establecimiento de oficinas regionales para lograr interacción adecuada. ¿Será que el decreto obvió esto? ¿Será un tema de falta de recursos que el decreto prefirió omitirlo y dejarlo a la suerte de la actividad diaria? En cualquiera de los casos, el decreto lo único que hace fue establecer un vínculo entre SINAP y demás actores intervinientes, pero peca en establecer deberes de cada entidad en aras de lograr el fin último del SINAP: efectiva conservación y mantenimiento de las áreas protegidas en nuestro país.

Más allá de concluir que el Decreto 2372 de 2010 no llegó al punto de concretar los mecanismos para lograr una efectiva coordinación entre la UAESPAN con las diferentes autoridades ambientales y actores intervinientes, es preciso advertir el grado de politización que está llegando a instancia de temas ambientales. Desafortunadamente, al ser las CAR y el ANLA (Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales) quienes otorgan concesiones para explotación de recursos naturales, además de ser quienes vigilan estos temas en el país, en muchas ocasiones son cooptados por intereses políticos para aprobar grandes proyectos, haciendo que su

---

<sup>35</sup>Desafortunadamente la problemática no termina aquí. No sólo se están teniendo problemas procedimentales, sino también en términos de coerción. Si bien las áreas protegidas pueden quedar bien constituidas y delimitadas, las CAR pueden imponer sanciones por violaciones, pero debido a que carecen de funciones de policía judicial, no tienen mecanismos directos para hacer cumplir los mandatos legales y en muchas ocasiones las multas quedan solamente en el papel. Esto fue comentado por Alfred Ignacio Ballesteros, director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en entrevista al Diario Portafolio. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/car-entrevista-alfred-ballesteros>

gestión se vea menguada o en ocasiones, anulada para permitir la viabilidad de dichos proyectos. Así las cosas, las CAR también demuestran poco interés en continuar con procesos de consolidación de sistemas de protección, fuerte vigilancia y materialización de su mandato. Esto tiene posiciones encontradas, en donde las CAR se quejan de falta de instrumentos de coerción, recursos y funciones de policía judicial (como se mencionaba sobre la entrevista al director de la CAR de Cundinamarca), y por otro lado, académicos e investigadores consideran que hay presión de grupos políticos para que la gestión sea vea disminuida. De esta forma, encontramos por ejemplo, artículos de diarios como El País que a raíz del invierno del año 2010, titularon “Las Corporación Autónomas Regionales están inundadas de politiquería”<sup>36</sup>. Allí encontramos comentarios como el de Javier Sabogal, Investigador de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, donde informa que “el problema de las corporaciones en parte está en que son mediadas por intereses de grupos políticos”, además de dejar ver que el problema radica en una falta de control y vigilancia, que no deja que las CAR funcione adecuadamente.

### **3.7.2 El SINAP como limitante a la potestad de los municipios de fijar los límites al uso del suelo**

Al principio del texto se advertía sobre la senda proteccionista que había perseguido el constituyente al haber incluido las máximas de desarrollo sostenible y demás elementos ambientales que le dan mayor protagonismo a los programas de conservación ambiental. También se advertía sobre la potestad del municipio, otorgada constitucionalmente, para fijar los límites al uso del suelo y reglamentarlo en su territorio. A partir de estos elementos y la posterior inclusión del SINAP, enmarcado dentro de la categoría de “Determinantes” en los términos del Art. 10 de la Ley 388 de 1997, se presentaba la dicotomía sobre cómo se debería interpretar esa potestad del Municipio. Para ello, fue necesario recurrir a preceptos

---

<sup>36</sup> Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/corporaciones-autonomas-regionales-estan-inundadas-por-politiqueria-0>



constitucionales y principios institucionales y así lograr dilucidar lo que pretendió el Constituyente con el diseño introducido.

Pues bien, después de este recorrido es preciso reconocer que efectivamente el municipio es el ente territorial con la potestad para fijarle el uso al suelo dentro de su jurisdicción y reglamentarlo a través de acuerdo municipal (una vez surtido el procedimiento detallado en los capítulos anteriores), obviamente tras haber intervenido la CAR o la autoridad ambiental, lo que en teoría<sup>37</sup> debería asegurar que lo pretendido por el POT se ajuste a la normatividad ambiental vigente y que se logre el debido respeto a las áreas de protección. Sin embargo, dicha potestad está limitada por las máximas constitucionales de Estado Unitario, descentralizado y con autonomía de sus entes territoriales, además de tener que ajustarse a la graduación normativa (jerarquía) propia del ordenamiento jurídico colombiano.

Más allá de esta limitación, que en realidad debería ser garantía de armonía normativa, existen grandes retos para que el sistema pueda funcionar adecuadamente: por un lado, se requieren POT ambiciosos, potentes, de gran escala. Lo anterior incluye planes que generen facilidades para desarrollo de proyectos económicos y sociales que garanticen aumento de la calidad de vida de la población. Igualmente, lineamientos fuertes, acompañados de un alto nivel de coerción, para hacer cumplir lo allí emanado, encaminado hacia el desarrollo sostenible. Y por último, que sean planes integrales, que no desconozcan los preceptos constitucionales y legales (de superior jerarquía), para así colaborar con la armonía sistemática del ordenamiento jurídico Colombia. Sin embargo, se requieren ajustes a esa ambición económica de los municipios para que haya respeto por el medio ambiente, y de esta forma garantizarle la sostenibilidad al planeta y la provisión de bienes y servicios ambientales para la población colombiana (se habla de población colombiana, puesto que en materia ambiental, las decisiones y acciones de un municipio/departamento o inclusive, país, puede

---

<sup>37</sup> No se da plena certeza del hecho puesto que, como se mencionaba en el capítulo anterior, las CAR's/Autoridades Ambientales son objeto de cooptación política y escenarios de corrupción.

afectar al otro<sup>38</sup>), que redunden en la materialización efectiva del derecho fundamental a una vida digna y un ambiente sano.

Sin duda un elemento integrador para los extremos de esta dualidad es la conciencia humana y el protagonismo del medio ambiente. Esto quiere decir que si el municipio, las autoridades ambientales, la UAESPN, el MADS y la colectividad en general tuviera interiorizada la importancia del medio ambiente y lo que ello representa, sin duda estos extremos que hoy se ven enfrentados, se alinearían para coordinar desde su gestión diaria la consolidación de las áreas protegidas y su efectiva conservación.

En líneas anteriores se decía que el SINAP se debería articular desde lo local (partiendo de las especialidades particulares de cada zona), para así construir el sistema adecuado que proteja las áreas necesarias para garantizar la efectiva provisión de los bienes y servicios ambientales para la población colombiana. Esta afirmación, hasta ahora, sólo resulta ser una ilusión que podría tomar tiempo en articularse correctamente. Lo anterior, debido a que el SINAP ha asumido en gran parte una labor de escritorio, en donde se toman las decisiones desde Bogotá, sin ir a la fuente (viajar para conocer la realidad de cada territorio), para poder articular el sistema adecuado que propugne por la protección de estas áreas de especial relevancia.

El SINAP, como sistema articulante de normas de mayor jerarquía, además de un modelo de protección de áreas de especial relevancia para la sostenibilidad del planeta, aún no ha logrado comprender la importante tarea que tiene en sus manos y lo que podría representar a futuro. Pareciera que no comprenden que en sus manos reposa la más clara oportunidad de materializar el desarrollo sostenible el país (mirado en conjunto con las acciones de las CAR), para así lograr fijar pautas

---

<sup>38</sup> Ejemplo de esto, pudiera ser como caso hipotético, la decisión de un municipio de realizar una represa para un proyecto hidroeléctrico, situación que afectaría el flujo del recurso hídrico, además de la biodiversidad, en los municipios aledaños, que usan dicha agua y dependen económicamente de dicho afluente.

y tomar decisiones que garanticen que a la población colombiana no le faltarán los bienes y servicios ambientales necesarios para vivir de manera digna. Es así, como hoy en día, la labor no se ha convertido en una tarea de campo, donde es necesario ir a cada territorio, revisar sus particularidades, hacer equipo con las autoridades ambientales de cada municipio, hacer viables las regionales proyectadas por el Decreto 2372 de 2010 como instancias de coordinación (y más que eso, como instancia de ejecución), para así lograr la consolidación del sistema de áreas protegidas, que más que limitante para el uso del suelo, debería ser un ejemplo para los municipios sobre la importancia de la incorporación de las áreas de conversación a cada uno de los Planes de Ordenamiento Territorial.

## 4. CONCLUSIONES

Tras el análisis del SINAP, encontrando que encaja perfectamente en la categoría de los de los determinantes ambientales desarrollados por el Art. 10 de la Ley 388 de 1997, es importante retomar las bases (marco teórico) con las que se presentaba la tensión objeto de la presente investigación para presentar las siguientes conclusiones:

- El esquema normativo y político adoptado por el Constituyente colombiano a partir del Art. 1 de la Carta Magna, específicamente la República Unitaria y la autonomía de las entidades territoriales, representa un esquema complejo cuyos límites son difusos y presentan dificultades en la interacción permanente de la Nación y las diferentes instancias locales.
- Dicha dificultad, en términos generales, ha sido resuelta de manera reiterativa por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La solución consiste en recordar que la autonomía de los municipios está sujeta al imperio de la Ley y la Constitución (superioridad de la Nación sobre las entidades territoriales-República Unitaria), y el principio unitario debe dar un espacio suficiente para que las entidades territoriales puedan moverse en su rango de autonomía, compuesto por un límite mínimo y un máximo: por el mínimo, debe entenderse los derechos y competencias otorgados constitucionalmente. Por el máximo, un extremo “virtual” que al ser superado, rompería con el esquema de Estado Unitario<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Ver Sentencia C-149 de 2010: El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, *“por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”*.

- El esquema de República Unitaria adoptado mediante la Constitución de 1991, supone un orden centralizado que las entidades territoriales deben respetar. Sin embargo, dicho esquema también está sometido a los principios de concurrencia, colaboración y subsidiariedad, que caracterizan las relaciones al interior de las instituciones del orden nacional y territorial.
- Lo anterior implica que desde el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, al igual que el legislador, pueden hacer uso de su facultad de expedir normas de carácter general para efectos de armonizar los temas medio ambientales del país. Para que ello sea válido, deberán respetar la autonomía del municipio para fijarle límites al uso del suelo de su jurisdicción, y deberán incluirlos en las etapas de socialización/concertación de la norma que pretenden expedir.
- La libertad de configuración legislativa, no puede desconocer la autonomía del municipio para fijar los límites al uso del suelo. En caso de pretender hacerlo, se configuraría un “vaciamiento” de la autonomía de los municipios y por tanto una alteración del sistema de fuentes consagrado constitucionalmente.
- Bajo ninguna circunstancia, las prerrogativas y competencias establecidas constitucionalmente, se puede interpretar de manera absoluta. Al igual que la Corte ha tratado de armonizar los anteriores principios, las competencias deben ser analizadas sobre las normas de mayor jerarquía, la institución que las emite y la integralidad del sistema para evidenciar realmente dónde tiene su límite.
- Teniendo en cuenta que fijarle usos al suelo constituye uno de los elementos principales para lograr el desarrollo económico de cada zona, en muchas ocasiones se presentan intereses disímiles entre la nación y el municipio que tiene jurisdicción en dicha área. Este es el caso preciso del SINAP, cuya solución se planteaba en el capítulo anterior: se deben recordar las máximas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dándole voz y voto a las entidades

territoriales en los procesos que se ejecuten desde las entidades centrales. Este tema tiene especial relevancia en los procesos de aprobación y concertación de áreas mineras (Ver Corte Constitucional, Sentencia C-123, 2010).

- Las áreas protegidas efectivamente se ajustan a la categoría de determinantes según el Art. 10 de la Ley 388 de 1997. Dichos determinantes, representan una clara evidencia de la proyección del Estado Unitario sobre el relacionamiento desde el Estado central, con las entidades territoriales. No obstante, su acción, no puede desconocer la autonomía de los municipios, y la validez y legalidad de sus actos estarán sujetos a la existencia de intereses superiores, que en cualquier caso deben ser razonables y proporcionados (Ver Corte Constitucional, Sentencia C- 894, 2003).
- El ordenamiento territorial en Colombia, visto desde la óptica del desarrollo sostenible y de la autonomía municipal, presenta dificultades importantes en su ejecución. En vista de que el ordenamiento colombiano aún no cuenta con la ley orgánica que delimite claramente las funciones y competencias, la gestión diaria representa un desafío para la nación y las entidades territoriales en su comunicación y ejecución: se deben recurrir a principios, que en la mayoría de los casos, deberán ser interpretados por las autoridades judiciales para valorar y determinar a quién que le corresponde determinada competencia.
- La anterior situación hace imperativo que se promueva una modificación de la Ley 1454 de 2011, mediante la cual se fijen correctamente las competencias, derechos, prerrogativas y obligaciones en torno a la coordinación y ejecución de las actividades de ordenamiento territorial.
- De manera general, el esquema institucional propuesto por el constituyente, es inteligente desde el punto de vista vinculante, es decir, hace partícipe a las diferentes instancias nacionales y territoriales para lograr la ejecución de los proyectos encomendados. No obstante, ofrece las dificultades arriba expuestas.

- A nivel administrativo, los municipios deben interiorizar las limitaciones que su “autonomía” tiene y comprender que su diseño ambicioso de los POT, en cualquiera de los casos, también deberá recoger las máximas y principios traídos desde la Constitución. Para el caso que nos ocupa, la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la garantía de provisión de bienes y servicios ambientales, resultan ser piedras angulares para la construcción de estos planes, y de manera utópica, se debería exhortar a la administración municipal a comprenderlos y ejecutarlos, en aras de proyectar desarrollo sostenible y armonización de las decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento territorial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Al POT nada que le ordenan (1999, 11 de marzo). *Periódico El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-883754>

Álvarez, G. L. (2011). *Las áreas protegidas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Congreso de la República (1993). *Ley 99 de diciembre 22*. “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”.

----- (1997). *Ley 388 de julio 18*. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

----- (2011). *Ley 1454 de junio 28*. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

Colombia. Contraloría General de la Republica (2014). *Evaluación a la política Nacional de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Corte Constitucional (2000). *Sentencia C-795*. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

----- (2001). *Sentencia C-579*. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre.

----- (2010). *Sentencia C-149*. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.



----- (2014). *Sentencia C-123*. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

----- (2016). *Sentencia C-035*. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004). *Guía Metodológica 1: Información Práctica para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial*. Bogotá. Recuperado de: [http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Adopci\\_n\\_POT\\_preliminar.pdf](http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Adopci_n_POT_preliminar.pdf)

Colombia. Presidencia de la República (1974). *Decreto 2811 de diciembre 18*. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

----- (1998). *Decreto 879 de mayo 13*. “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”.

----- (2003). *Decreto 216 de febrero 3*. “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones”.

----- (2010). *Decreto 2372 de julio 1*. “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”.

----- (2011). *Decreto 3572 de septiembre 27*. “Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones”.

Colprensa (2010, 19 de diciembre). Las Corporaciones Autónomas Regionales están inundadas por la politiquería. *Periódico El País*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/corporaciones-autonomas-regionales-estan-inundadas-por-politiqueria-0>

DNP. Departamento Nacional de Planeación (2010). *Evaluación Institucional y de resultados de la política de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP*. Bogotá.

García, D. (2008). Ordenamiento Territorial y Descentralización: Competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político* 13(2) 473-489. Bogotá: Universidad Javeriana.

Hurtado, A., Santamaría, M., Matallana, C. (2013). *Plan de Investigación y Monitoreo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)*. Bogotá: Ediprint.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)*. Observatorio Legislativo. Boletín 186.

Municipio de Medellín (2005). *Estrategia de Participación Ciudadana en la Revisión y Ajuste al POT Medellín 2005*. Medellín.

Ortega, C. (2015, 5 de abril). Las Multas de la CAR quedan en el papel. *Periódico Portafolio*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/multas-car-quedan-papel-28878>

Paredes, G. (2013). *Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial. Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá.

Rincón, J. I. (2012). *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.