



Bogotá, D. C. 28 JUN. 2011

Señor  
**HERNANDO LONDOÑO JARAMILLO**  
Av. Cra 45 128 A 73 Piso 4  
Centro Empresarial El Prado  
Ciudad

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO T.  
30/6/2011 9:55:10 FOLIOS:5 ANEXOS:0  
AL CONTESTAR CITE: 1200-E2-79789  
TIPO DOCUMENTAL:OFICIO  
REMITE:OFICINA ASESORA JURIDICA  
DESTINATARIO:H.L. GESTIONES Y CO S.A.

**COPIA**

**ASUNTO:** Consulta No. 4120-E4-65621 – Normativa para la protección de los humedales y cauces de aguas.

Respetado Señor Londoño:

En atención a su consulta, a través de la cual pregunta por las normas o lineamientos que existen para que las Alcaldías y los Secretarios en los Municipios, al conceder las licencias de construcción, protejan los humedales y los respectivos cauces de los flujos de las aguas y solicita que sobre éstas se alerte a la Alcaldía de Villa de Leyva, me permito dar respuesta a su petición, no sin antes hacer la siguiente precisión:

Sea lo primero señalar que el Decreto - Ley 216 de 2003<sup>1</sup> señaló que "El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral"; en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias, sin tratarse de la aplicación a un caso particular y concreto.

En materia de humedales y en desarrollo de lo previsto en la Ley 357 de 1997<sup>2</sup> y el numeral 24 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993<sup>3</sup>, este Ministerio expidió la Resolución 157 de 2004, "Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de

<sup>1</sup> "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> Aprobatoria de la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar – Irán, el 2 de febrero de 1971.

<sup>3</sup> "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"





los humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar". El artículo 2 de la resolución mencionada establece que los humedales son bienes de uso público, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Civil, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente y el Decreto 1541 de 1978, en relación con las aguas no marítimas o continentales.

En este mismo sentido en sentencia T-572 de 1994, al referirse a los mecanismos procesales para la defensa de los humedales, la Corte Constitucional manifestó que "La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que "los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto 642 de octubre 28 de 1994, señaló lo siguiente:

*1. Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos.*

*2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. (...)*

*3. Por tratarse de bienes de uso público, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre los inmuebles conocidos con el nombre de humedales. (...).*

*"(...)"*

*6. Si los humedales son de uso público, los notarios no pueden autorizar la celebración de actos jurídicos mediante escritura pública que afecten su dominio o le impongan limitaciones. Por tanto, no les es permitido que reciban, extiendan o autoricen declaraciones de particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre terrenos o áreas en donde existan humedales con tales características y que impliquen su enajenación, subdivisión, loteo, parcelación o segregación. Tampoco se podrá proceder a su registro." (subrayas fuera del texto)*

Adicional a lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico se han consagrado diversas normas y lineamientos en múltiples disposiciones en relación con la protección de los



humedales y los nacimientos de agua. A continuación señalamos los más importantes:

- **Ley 99 de 1993 artículos 1 numeral 4** Principios Generales Ambientales: "... los nacimientos de agua y las zonas de recarga acuífera serán objeto de protección especial." (Subrayado fuera de texto)
- **Decreto 3600 de 2007**, "Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones" art. 4, num. 1.4 – Categorías de Protección en suelo rural – "Áreas de conservación y protección Ambiental - Áreas de especial importancia ecológica: páramos y subpáramos, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna." (Subrayado fuera de texto)
- **Resolución 196 de 2006** "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia."
- **Resolución 1128 de 2006** "Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones."
- **Ley 388 de 1997**, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones" **artículo 10-** "en la elaboración y adopción de sus POT los municipios y distritos deberán tener en cuenta, entre otras, las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes":

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

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

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio





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

Ahora bien, el suelo de protección consagrado en el artículo 35 de esta Ley, es el "constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse."

- **Ley 810 de 2003, Artículo 2o.** Modificó el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado, a su vez, por el artículo 66 de la Ley 9ª de 1989, sobre sanciones urbanísticas:

"Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales....:

1 Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar." (Subrayado fuera de texto)



De lo expuesto es claro que, por regla general, la Nación es el titular de los humedales, pues estos son bienes de uso público, inembargables, inalienables e imprescriptibles y de especial importancia y protección ambiental. Para estos efectos, le corresponde a la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción, CORPOBOYACÁ, máxima autoridad ambiental y administradora de los recursos naturales renovables, adoptar las medidas a que haya lugar en defensa de los humedales.

Por otra parte, con las normas señaladas resulta claro que, para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territoriales, los municipios y distritos deberán tener en cuenta, entre otras, las determinantes ambientales, que constituyen normas de superior jerarquía, en los términos del artículo 10 de la ley 388 de 1997.

Por último, es importante resaltar lo señalado en el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, esto es, que los alcaldes municipales y distritales deben aplicar las sanciones allí señaladas a quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, con el agravante, que si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas señaladas en esta norma, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

Este concepto se expide en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
**JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Con copia: Dr. Germán Sánchez, Alcalde de Villa de Leyva  
Ing. Miguel Arturo Rodríguez, Director de Corporación Autónoma de Boyacá

Elaboró: Alexandra Montenegro /Claudia Carvajal

