

CONTRATO 12-12-111-204PS

INFORME FINAL

Documento de lineamientos y recomendaciones de ajuste a la normatividad sobre Área de Reserva Forestal protectora Productora Cuenca Alta del Rio Bogotá, con énfasis en la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

CONTRATISTA

RODRIGO E. NEGRETE MONTES

BOGOTÁ D.C., diciembre de 2012



CONTENIDO

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Propuesta de mecanismos legislativos de tratamiento del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, una vez efectuada su realinderación y recategorización
4. Documento de lineamientos y recomendaciones de ajuste a la normatividad sobre Área de Reserva Forestal protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, con énfasis en la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.



1. Introducción

Un vez presentado el Primer Informe del Contrato 12-12-111-204PS y por tanto, contando con el “Documento con la compilación de normas jurídicas existentes en torno al Área de Reserva Forestal protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá y de análisis de la información relacionada con el marco normativo relacionado con el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá”, el cual contiene: “Descripciones de naturaleza jurídica de la reserva, sus características dentro del ordenamiento del territorio, las incidencias jurídicas de los centros urbanos y de las comunidades étnicas, así como la justificación de la realineación y recategorización de esta Reserva”, y teniendo en cuenta las obligaciones estipuladas en el Contrato citado, a través del presente informe, se presentan los siguientes productos:

- Propuesta de mecanismos legislativos de tratamiento del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, una vez efectuada su realinderación y recategorización
- Documento de lineamientos y recomendaciones de ajuste a la normatividad sobre Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, con énfasis en la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

Para este efecto, inicialmente se señalarán los antecedentes normativos relacionados con el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá y la “Justificación jurídica de la propuesta de realinderación y recategorización y las figuras de manejo propuestas”, para esta categoría de manejo, las cuales se encuentran previstas en el Primer Informe entregado.

En este documento se presenta el segundo y último de los productos requeridos, tanto en medio impreso, como en formato digital.



2. Antecedentes

Como es sabido, la Junta Directiva del INDERENA a través del Acuerdo 30 de 1976, aprobado mediante la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura y publicado en el Diario Oficial 34777 del 3 de mayo de 1977, declaró en el artículo 1, el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y en el artículo 2 dispuso: *“Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá”.*

De igual forma, con relación a esta área de reserva forestal, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió las Resoluciones 511 y 755 de 2012.

A través de la Resolución 511 de 2012, estableció el procedimiento para la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá y se adoptan otras determinaciones.

Mediante la Resolución 755 de 2012, estableció determinaciones respecto al uso y funcionamiento del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se modifica la Resolución 511 de 2012.

El Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, es una reserva forestal del orden nacional, por lo cual es regulada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y es a dicha entidad a quien corresponde alinderarla, realinderarla, sustraerla, integrarla o recategorizarla. Así mismo, le corresponde reglamentar su uso y funcionamiento. Esto conforme a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2 del Decreto ley 3570 de 2011.

De igual forma, corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y a la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO -, administrar la referida área de reserva forestal, de acuerdo con las determinaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Ministerio citado, a través de la Resolución 511 de 2012, establece la necesidad de realinderar el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del



Río Bogotá, para lo cual en el artículo 2 del referido acto administrativo, prevé dos (2) etapas, a saber:

Artículo 2°. Etapas de la realinderación. *Para iniciar el proceso de realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá, se deberán cumplir las siguientes etapas.*

1. *Determinación del suelo urbano, de expansión urbana y áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana, que han sido concertados con la corporación autónoma regional respectiva, en desarrollo del parágrafo 6° del artículo 1° de la Ley 507 de 1999 y aprobados de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997, y que se encuentren al interior del Área de Reserva Forestal Protectora Productora.*
2. *Determinación de las áreas del suelo rural que siguen manteniendo las condiciones de reserva forestal”.*

De igual forma, en el artículo 4 de la resolución citada, dispone que: “El realinderamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, en suelos rural y otros suelos de jurisdicción municipal diferentes a los enunciados en el numeral 1 del artículo 2° de la presente resolución, se realizará, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, elaborados por la respectiva Corporación Autónoma Regional”.

Dentro de las consideraciones que tuvo en cuenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para expedir la Resolución 511 de 2012, se encuentran las siguientes:

Que al momento de la expedición del Acuerdo número 30 de 1976, aprobado mediante Resolución número 076 de 1977, existían áreas clasificadas como suelo urbano, de expansión urbana, así como equipamientos básicos y de saneamiento ambiental localizados en el suelo rural que se encuentran asociados al desarrollo de esas áreas urbanas, al interior del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, lo que genera problemas de manejo y administración del área;

Que la consolidación y reconocimiento territorial de las áreas de reserva forestal, implican, por una parte, incorporar las regulaciones nacionales sobre uso de las reservas forestales como determinantes en los procesos de ordenamiento territorial de orden local y regional, y por otra, actualizar los linderos y funcionamiento de las



reservas forestales reconociendo las dinámicas urbanas, poblacionales y de desarrollo territorial que se dan en su interior;

Que el desarrollo urbano y la satisfacción de necesidades de servicios y desarrollo social y económico de las poblaciones asentadas en el suelo urbano y de expansión urbana, así como la ubicación de infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural que se encuentran asociados al desarrollo de esas áreas urbanas, al interior de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, dificulta la administración de la reserva por parte de la autoridad ambiental competente, entrando además en conflicto con derechos como el derecho a la vivienda y al acceso a los servicios públicos;

Que en razón a que las actividades que se desarrollen en las áreas de reserva forestal deben estar en consonancia con el régimen de usos dispuesto para las mismas con miras a su manejo por la autoridad ambiental, y teniendo en cuenta que los municipios ubicados al interior del área necesitan ejercer su función constitucional de reglamentar los usos del suelo garantizando los derechos de las personas asentadas en esas zonas, se requiere el realinderamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá;

Por lo anterior, se requiere establecer el procedimiento para realindar la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá, y realizar los estudios requeridos con el fin de determinar la vocación de las áreas y establecer aquellas que deben mantenerse bajo categorías de protección y aquellas que no se encuentran en consonancia con el régimen de usos previstos para las reservas forestales, dificultando su administración y manejo por la corporación autónoma regional competente, por lo que requerirán la adopción de medidas administrativas como puede ser la recategorización de porciones de la reserva bajo otras figuras de protección.

Como se puede apreciar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evidencia conflictos por los usos que se presentan en el área de reserva forestal, especialmente en materia de viviendas y al acceso a los servicios públicos, lo cual se ha traducido en dificultades en la administración de la reserva por parte de la autoridad ambiental competente.

De igual forma, expresa el Ministerio que la anterior situación conlleva a la necesidad de *“realizar los estudios requeridos con el fin de determinar la vocación de las áreas y establecer aquellas que deben mantenerse bajo categorías de protección y aquellas que no se encuentran en consonancia con el régimen de usos previstos para las reservas forestales, dificultando su administración y manejo por*



la corporación autónoma regional competente, por lo que requerirán la adopción de medidas administrativas como puede ser la recategorización de porciones de la reserva bajo otras figuras de protección”.

Por su parte, a través de la Resolución 755 del 1 de Junio de 2012 “*por medio de la cual se establecen determinaciones respecto al uso y funcionamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se modifica la Resolución número 511 de 2012*”, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reitera la necesidad de adoptar determinaciones en torno al área de reserva forestal citada, debido entre otras cosas a: “*Que los municipios localizados en el Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, cuentan con población que habita al interior de la misma, en razón de lo anterior, se requiere establecer las condiciones bajo las cuales en esta categoría específica de reserva forestal protectora productora se podrá autorizar la construcción de vivienda rural unifamiliar, garantizando el derecho fundamental a la vivienda digna, así como el desarrollo de ciertas actividades que no afecten la naturaleza del efecto protector de la Reserva, mientras se surten las etapas de que trata la Resolución número 511 de 2012*”.

En la Resolución 755 de 2012, se adoptan determinaciones relacionadas con los siguientes aspectos:

- Expedición de licencias de construcción para vivienda unifamiliar rural aislada, en el entendido “que no se pone en riesgo el efecto protector de la mencionada reserva”. Para ese efecto, se establecen las condiciones bajo las cuales se pueden expedir las referidas licencias urbanísticas.
- Actividades de bajo impacto ambiental, que generan beneficio social y no ponen en riesgo el efecto protector de la mencionada reserva. Lo anterior, sin perjuicio de obtener los permisos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables presentes en el área de reserva forestal; en caso de que se requiera.
- Precisión sobre la necesidad de solicitar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la sustracción a que haya lugar, en caso que las actividades a desarrollar no correspondan a las señaladas en el artículo 2 y obtención de las autorizaciones, permisos, licencias o concesiones ambientales a que haya lugar ante la autoridad ambiental competente.



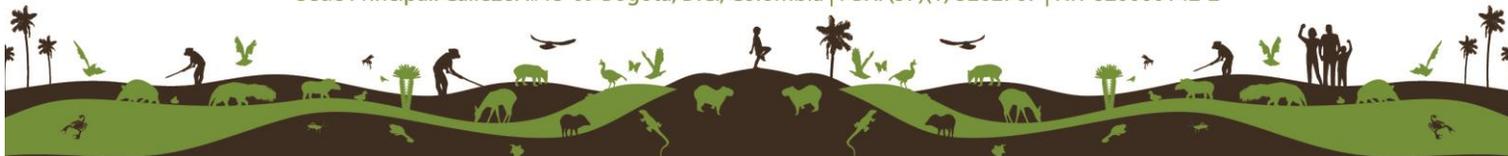
- Medidas de manejo ambiental para el desarrollo de las actividades bajo impacto ambiental y que generan beneficio social.
- Ampliación del plazo estipulado en numeral 1 del artículo 3° de la Resolución número 511 de 2012, para que los alcaldes aporten a la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción la información requerida para efectuar la realinderación, hasta el 31 de diciembre de 2012
- Determinaciones sobre uso del suelo rural de los municipios que se encuentran en la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, previamente y de manera posterior a las decisiones que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en los estudios que conforme al artículo 2°, numeral 14 del Decreto-ley 3570 de 2011, realicen las Corporaciones Autónomas Regionales.

Frente a las situaciones encontradas en el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expresamente previó la necesidad de efectuar el realinderamiento de la misma.

De igual manera, además de proceso de realinderación establecido por el Ministerio de Ambiente a través de las Resoluciones 511 y 755 de 2012, como resultado de los estudios que realiza el Instituto Alexander von Humboldt, en el Marco del Convenio Interinstitucional 34 de 2012, puede dar lugar a que se requiera la recategorización del área de reserva forestal citada.

En ese sentido, se debe señalar que aun cuando a la luz de lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010, el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, no es un área protegida del SINAP, si es una categoría de manejo ambiental, cuyo objetivo primordial es la conservación forestal, componente este que tiene una relación directa con la conservación del agua, del suelo, del aire y de la biodiversidad, para lo cual en ciertas zonas se debe efectuar una conservación estricta (preservación, protección) y en otras se permite el uso sostenible, a través de aprovechamiento forestales persistentes.

Por esas razones, se considera importante traer a colación lo que sobre la “recategorización expresa el Decreto 2372 de 2010, que reglamenta las áreas protegidas del SINAP.



Artículo 25. Recategorización. *Las autoridades ambientales con competencia en la designación de áreas protegidas señaladas en el presente decreto, podrán cambiar la categoría de protección utilizada para un área determinada, de considerar que el área se ajusta a la regulación aplicable a alguna otra de las categorías integrantes del Sinap.*

Este procedimiento podrá adelantarse en cualquier tiempo y la autoridad competente deberá comunicarlo oficialmente a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de mantener actualizado el registro único de áreas protegidas, acompañando para el efecto copia de los actos administrativos en los cuales conste la información sobre los límites del área en cartografía oficial IGAC disponible, los objetivos de conservación, la categoría utilizada y los usos permitidos.

La posibilidad de efectuar una recategorización, es aplicable tratándose del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, especialmente atendiendo lo que dispone la Ley 1450 de 2011 y el Decreto ley 3570 de 2011, antes citados.

De igual forma, tal y como se expresó en Primer Informe, también resulta factible que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como entidad competente, mantenga la categoría de área de reserva forestal protectora productora, lo cual no obstante, presenta las dificultades que fueron planteadas en el referido informe.

Precisado lo anterior, se procederá con los siguientes aspectos que hacen parte del Informe Final.



3. Propuesta de mecanismos legislativos de tratamiento del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, una vez efectuada su realinderación y recategorización

Sobre este aspecto, se debe señalar que en el aparte denominado: **“3.5. Justificación jurídica de la propuesta de realinderación y recategorización y las figuras de manejo propuestas”** presentado en el Primer Informe, se señalaron las siguientes consideraciones:

Como se ha expuesto a lo largo del presente escrito, conforme el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las Áreas de Reserva Forestal Nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer los Distritos Nacionales de Manejo Integrado Nacionales.

Por su parte, conforme al artículo 2 del Decreto ley 3570 de 2011, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales administrar las Áreas de Reserva Forestal Nacionales, así mismo, realizar los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que esta entidad pueda realizar los procesos de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos de las referidas áreas de reserva forestal.

Una vez analizada la información técnica aportada por las autoridades ambientales y los municipios en el marco del Convenio Interadministrativo 34 de 2012, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, CAR, CORPOGUAUVIO y el instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt, surgen los siguientes escenarios jurídicos.

1. *Es evidente que en el Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, existe un área de especial importancia ecosistémica, que brinda importantes servicios ambientales en términos de agua, suelo, biodiversidad, aire, paisaje y que como tal merece una protección especial, lo cual resulta armónico con*



lo previsto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declara a la Sabana de Bogotá, como un ecosistema de importancia ecológica nacional.

2. *Así mismo, resulta evidente que existen una serie de procesos, especialmente antrópicos que han generado una fuerte afectación al área, como la expansión urbana, actividades agrícolas, agropecuarias, mineras, viales, transmisión eléctrica, entre otras.*

3. *Si bien el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, excluyó la categoría de área de reserva forestal protectora-productora, esta limitación aplica para nuevas áreas que se pretendan declarar, sin embargo, se podría mantener la categoría a esta área existente desde el año de 1976.*

4. *No obstante, mantener la categoría área de reserva forestal protectora-productora podría conllevar de por sí dificultades con respecto a la zonificación y determinación del régimen de usos que implica mantener para una misma categoría de conservación ambiental, con énfasis en el componente forestal, dos (2) regímenes, uno de conservación estricta y otro donde se permite el aprovechamiento forestal persistente de los bosques naturales y/o artificiales, y donde además en virtud de lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de las Resoluciones 511 y 755 de 2012, permite la construcción de vivienda unifamiliar rural aislada, actividades bajo impacto ambiental y que generan beneficio social y pretende realizar la realinderación (sustracción) del suelo urbano, de expansión urbana y áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana. Lo cual, tal como ocurre en la actualidad, podría llevar a dificultades de gobernabilidad comprensión de la figura de que se trata.*

5. *Cuando una categoría o figura de protección ambiental, no “encaja” bajo la denominación con la que cuenta en la actualidad, es viable “recategorizarla” en otra categoría de protección o incluso en una de las categorías de áreas protegidas públicas del SINAP, como son las áreas del sistema de parques nacionales naturales, parques naturales regionales, distritos de manejo integrado (nacionales o regionales), distritos de conservación de suelos, áreas de recreación o áreas de reserva forestal (nacional o regional).*

6. *En el caso del del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, por tratarse de una categoría de manejo del orden nacional lo lógico es que de llegar a recategorizarse, se efectúe bajo otra categoría de manejo*



ambiental del orden nacional, con lo cual las opciones legales, podrían ser: área del sistema de parques nacionales naturales, distrito de manejo integrado nacional o área de reserva forestal protectora nacional y por fuera del SINAP, la única opción legal, sería un área de reserva forestal productora nacional, con lo cual se mantendría la dificultad frente a la posible inexistencia del componente forestal en áreas que revisten una especial importancia ambiental y que por tanto merecen ser conservadas de manera estricta y además, porque en esta área es factible el aprovechamiento forestal persistente.

7. *Los distritos de manejo integrado nacionales – DMIN -, con una adecuada ordenación, zonificación y determinación de régimen de usos y además, un adecuado control y seguimiento, permiten la convivencia armónica entre la protección estricta, la restauración de áreas degradadas y el uso sostenible. Así mismo, pueden excluir actividades que por su enorme grado de afectación, como lo es la minería, no serían compatibles con los valores objeto de conservación que ameritaría la recategorización del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, en un Distrito de Manejo Integrado Nacional.*

8. *Conforme a la Sentencia C-339/02, la Corte Constitucional señaló que las únicas zonas excluibles de la minería no son las que están expresamente citadas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, sino aquellas que se hayan declarado o se declaren con posterioridad por parte de las autoridades ambientales, que son las que tienen competencia para ese efecto y excluyan las actividades mineras, de manera tal que es legalmente viable que un DMIN se puedan prohibir actividades mineras y todas aquellas que no se consideren viables en esta área protegida.*

9. *En el proceso de ordenación, zonificación y determinación del régimen de usos de los DMIN, podría analizarse la posibilidad legal, de incluir en la zona de uso sostenible, el suelo urbano, de expansión urbana y áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana, sin necesidad de sustraerlos del área protegida darles un manejo especial, de manera que se traten d armonizar los usos existentes y futuros, sin generar un fraccionamiento mayor al área. De hecho, en el Área de Reserva forestal protectora, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, permitió en el área de reserva forestal del Río Nare, en Antioquia, cierto tipo de actividades, incluyendo un tipo de vivienda controlado, que no es en estricto sentido, el uso adecuado en un área de reserva forestal protectora, no obstante, el Ministerio conforme al marco legal y de acuerdo a las especiales circunstancias del área, estimó adecuados.*



10. *En todo caso el Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá o su posible recategorización en Distrito de Manejo Integrado Nacional o en otra categoría de área protegida, salvo parques nacionales naturales o parques naturales regionales, permitiría en todo caso la realinderación del área, pudiéndose excluir las superficies donde existan consolidados usos diferentes de la conservación forestal, que como es sabido incluye el uso sostenible. Así mismo, la realinderación, permite la incorporación de áreas colindantes al área existente y que tienen unas condiciones adecuadas para hacer parte del área a realinderar.*

Frente a los escenarios planteados, dependiendo del alcance de la realinderación y de la recategorización y concretamente de la categoría de manejo que se determine para el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, esto es que se mantenga la categoría hoy día existente, o que se recategorice en área de reserva forestal productora o protectora o en un Distrito de Manejo Integrado Nacional, se deberá proceder al ordenamiento, zonificación y determinación del régimen de usos, a través del respectivo Plan de Manejo.

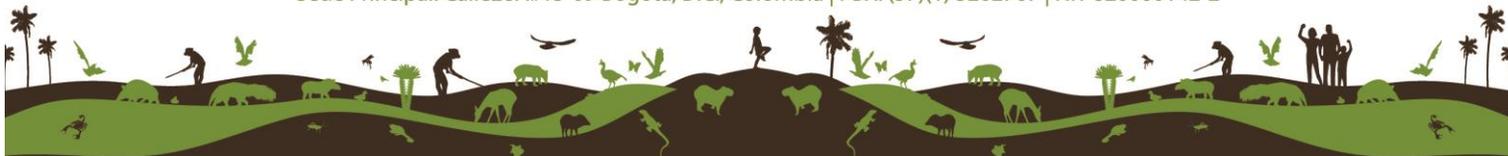
La posible recategorización del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá en una de las categorías de áreas protegidas del SINAP a que se refiere el Decreto 2372 de 2010, que en el caso antes enunciado podrían ser un Área de Reserva Forestal Protectora o un Distrito de Manejo Integrado Nacional, conllevaría a que para ese efecto, se considere lo expuesto en los artículos 5 y 6 del decreto citado, que disponen:

Artículo 5°. Objetivos generales de conservación. *Son los propósitos nacionales de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan a su logro. Las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos constituyen una prioridad nacional y una tarea conjunta en la que deben concurrir, desde sus propios ámbitos de competencia o de acción, el Estado y los particulares. Los objetivos generales de conservación del país son:*

- a) *Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.*
- b) *Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.*
- c) *Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.*

Artículo 6°. Objetivos de conservación de las áreas protegidas del Sinap. *Los objetivos específicos de conservación de las áreas protegidas, señalan el derrotero*

Sede Principal: Calle 28A#15-09 Bogotá, D.C., Colombia | PBX: (57)(1) 3202767 | NIT 820000142-2



a seguir para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del Sinap y guían las demás estrategias de conservación del país; no son excluyentes y en su conjunto permiten la realización de los fines generales de conservación del país.

Para alcanzar un mismo objetivo específico de conservación pueden existir distintas categorías de manejo por lo que en cada caso se evaluará la categoría, el nivel de gestión y la forma de gobierno más adecuada para alcanzarlo.

Las áreas protegidas que integran el Sinap responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos de conservación, amparados en el marco de los objetivos generales. Esas áreas pueden cumplir uno o varios de los objetivos de conservación que se señalan a continuación:

a) Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos.

b) Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida.

c) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.

d) Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.

e) Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de estas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.

f) Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza.

g) Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.



Parágrafo. *En el acto mediante el cual se reserva, alindera, delimita, declara o destina un área protegida, se señalarán los objetivos específicos de conservación a los que responde el área respectiva.*

Por lo anterior, los mecanismos normativos de tratamiento a dar al Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá una vez culmine el proceso de realinderación y de la recategorización, dependerá de la categoría de manejo de que defina para el efecto, y en ese sentido, se deberá realizar el ordenamiento, zonificación y determinación del régimen de usos (Plan de Manejo).

La facultad con la que cuenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para adoptar determinaciones en relación con la realinderación y recategorización del área de reserva forestal citada, se encuentra prevista en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, donde se dispone que le corresponde al Reservar y alinderrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, declarar, reservar, alinderrar, realinderrar, sustraer, integrar o recategorizar las Áreas de Reserva Forestal Nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer los Distritos Nacionales de Manejo Integrado Nacionales.

Sobre los DMI, el Decreto 2372 de 2010, señala:

Artículo 14. Distritos de manejo integrado. *Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° numerales 10 y 11 del Decreto-ley 216 de 2003, la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderración, y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales o mediante delegación en otra autoridad ambiental.

La reserva, delimitación, alinderración, declaración, administración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a



través de sus Consejos Directivos, en cuyo caso se denominarán Distritos Regionales de Manejo Integrado.

Los Distritos de Manejo Integrado se constituyen en las áreas protegidas que por su naturaleza permiten una mayor articulación, entre la conservación estricta y la conservación con uso sostenible, de manera tal que allí es factible realizar actividades de preservación, de restauración ecológica y actividades sostenibles, que pueden incluir ganadería, agricultura, zootecnia, floricultura, entre otras actividades. Esta situación dependerá, en todo caso, de los resultados del estudio por cuanto algunas de las actividades que de manera general se permiten en la norma nacional (Decreto 2372 de 2010) podrían no ser adecuadas caso a caso, atendiendo las particularidades que presenta un área determinada.

En todo caso, tanto en el DMI, como en las demás áreas protegidas y categorías de manejo ambiental que no se consideran áreas protegidas, las actividades que se prevean como permitidas en el Plan de Manejo, deben estar acordes con los valores y objetivos de conservación del área y aportar a que se cumpla con los mismos.

La “flexibilidad” que existe en los Distritos de Manejo Integrado frente al desarrollo de cierto de actividades de antrópicas, como las antes enunciadas, varía cuando se está frente a un Área de Reserva Forestal Protectora, por cuanto conforme a lo previsto en el artículo 204 del Decreto ley 2811 de 1974, las actividades que allí se pueden desarrollar, son estrictas en materia de conservación ambiental¹, lo cual no permitiría mantener bajo la categoría de conservación permitiendo el uso sostenible a la mayor parte de la superficie que hoy hace parte del Área de Reserva Forestal Protectora Productos Cuenca Alta del Río Bogotá.

Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible efectúe la realineación y recategorización del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, definiendo claramente su zonificación y estableciendo a través del Plan de Manejo los usos que allí se pueden desarrollar, corresponderá a la CAR, a CORPOGUAVIO y a los municipios y al Distrito Capital adelantar todas las acciones tendientes a evitar que se desconozca lo resuelto por el organismo rector del SINA.

En ese orden de ideas, el mismo Ministerio, a fin de evitar futuros fraccionamientos y pérdida de los valores ambientales del área realineada y recategorizada, deberá analizar cuidadosamente en qué casos efectuara sustracciones de la misma, por

¹ Obtención de frutos secundarios del bosque.



cuanto este tipo de solicitudes particulares y concretas, por ejemplo para el desarrollo de actividades económicas, como las mineras y petroleras, pueden desvirtuar el proceso general que se realice para conservar esta importante área.

De igual forma, tanto la CAR, como CORPOGUAVIO, en calidad de administradoras del área realinderada y recategorizada, solamente podrán autorizar y/o permitir las actividades que estén expresamente previstas y conforme a la zona definida para ese efecto.

En ese sentido, deberán evaluar cada solicitud de licencia o permiso que se les presente y efectuar el control y seguimiento estricto a fin de evitar que se adelanten actividades no permitidas y consecuentemente, proceder a imponer las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

Así mismo, estas entidades deberán velar porque en los procesos de modificación revisión y/o ajuste de los POT, se incorpore y respete la existencia del área realinderada y recategorizada y los usos allí señalados.

Por su parte, a los municipios cuya jurisdicción se encuentre en el área realinderada y recategorizada, así como al Distrito Capital, les corresponde coadyuvar a las CAR en las acciones de control y seguimiento para evitar que se desconozca lo resuelto por el Ministerio

De igual forma, en los procesos de modificación revisión y/o ajuste de los POT, deben incorporar y respetar la existencia del área realinderada y recategorizada y los usos allí señalados y en ese sentido, abstenerse de expedir licencias urbanísticas o autorizar actividades no contempladas en el Plan de Manejo del área.

En ese orden de ideas, los mecanismos normativos de tratamiento del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá una vez efectuada su realinderación y recategorización, se encuentran previstas en las normas vigentes, así como los que permiten mantener y conservar la nueva categoría definida.

En ese orden de ideas, en el Decreto 2372 de 2010 se establece las condiciones en que se deben regular y manejar las áreas protegidas, esto en caso que el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá sea recategorizada como un Distrito Nacional de Manejo Integrado – DNMI.



4. Documento de lineamientos y recomendaciones de ajuste a la normatividad sobre Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, con énfasis en la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

Tal y como se expresó en el Primer Informe, lo concerniente el régimen de usos aplicable de manera general para las áreas de reserva forestal protectoras productoras, se encuentra previsto en los artículos 205, 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974 y en el Decreto 877 de 1976.

En ese orden de ideas, se debe señalar que el artículo 205 citado, expresa que *“Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector”*.

Los artículos 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974, disponen:

Artículo 206.- *Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”*.

Artículo 207.- *El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques. (...)*”.

En el artículo 2 del Decreto 877 de 1976, se dispuso que en las áreas de reserva forestal sólo se permite el aprovechamiento persistente de los bosques, previa obtención de los permisos correspondientes.

Por lo anterior, el régimen de usos previsto para estas áreas es el previsto en los artículos anteriores, con la salvedad que los aprovechamientos forestales persistentes que allí se puedan realizar, solamente podrían ser persistentes y llevarse a cabo en las superficies zonificadas como productoras.

Al no existir en la actualidad una zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos (Plan de Manejo) del Área de Reserva Forestal Protectora

Sede Principal: Calle28A#15-09 Bogotá, D.C., Colombia | PBX: (57)(1) 3202767 | NIT 820000142-2



Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, el régimen de usos aplicable para la misma, es el previsto para las áreas forestales protectoras productoras contemplado en el artículo 205 del Decreto ley 2811 de 1974, por expresa remisión del artículo 206 de la misma norma. En ese sentido, se podrían llevar a cabo aprovechamientos forestales persistentes, con las restricciones antes señaladas, y adicionalmente, se pueden realizar las actividades señaladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en las Resoluciones 511 y 755 de 2012.

En ese sentido, se expuso en el Primer Informe:

*Por lo anterior, atendiendo lo dispuesto en las normas citadas, en las áreas de reserva forestal protectoras-productoras es factible realizar aprovechamientos forestales persistentes, siempre y cuando los mismos se realicen con el cumplimiento de las disposiciones legales, en las **áreas forestales productoras** y no se afecten las áreas forestales protectoras, de manera tal que se mantenga el efecto protector del área de reserva forestal protectora-productora.*

(...)

Como corolario de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 877 de 1977 y 1449 de 1977 y las Resoluciones 0511 y 0755 de 2012 expedidas por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se debe señalar que en el Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, resulta factible realizar las siguientes actividades, previa obtención de los permisos a que haya lugar y con el cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en las normas respectivas:

1. *Actividades de aprovechamiento forestal persistentes en las áreas forestales productoras.*
2. *Construcción de vivienda unifamiliar rural aislada*
3. *Actividades bajo impacto ambiental y que generan beneficio social listadas en el artículo 2 de la Resolución 0755 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el cumplimiento de las medidas de manejo ambiental previstas en el artículo 3 ibídem.*

Así mismo, se reitera que si bien en virtud de lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, la categoría de área de reserva forestal protectora productora,



desapareció del ámbito jurídico; esta situación no afecta la existencia del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada desde el año 1976, de manera tal, que legalmente es factible mantener esta categoría existente, no obstante, en la actualidad no podrían efectuarse nuevas declaratorias de áreas de reserva forestal protectoras productoras.

Ahora bien, salvo que como se expresó, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida mantener la categoría de Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, no tiene incidencia a futuro plantear lineamientos y recomendaciones de ajuste a la normativa que regula el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, con énfasis en la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, como se establece dentro de las obligaciones contractuales.

Ahora bien, es evidente que en el país existe una reglamentación de las áreas protegidas del SINAP², la cual se encuentra prevista en el Decreto 2372 de 2010, no obstante, tal y como se expuso previamente, existen categorías de manejo ambiental, que si bien tienen como objetivo la conservación y el uso sostenible, no se encuentran previstas en el Decreto antes citado como áreas protegidas. En ese sentido, encontramos las áreas de reserva forestal productoras y las mismas áreas de reserva forestal protectoras productoras, las cuales no son áreas protegidas del SINAP y no cuentan con una regulación específica, y por tanto su manejo se encuentra sujeto a lo que al respecto disponen los artículos 203, 205, 206 y 207 del Decreto ley 2811 de 1974 y el Decreto 877 de 1976.

De igual forma, de manera complementaria a lo que se resuelva lo concerniente a la realinderación y recategorización del Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podría instrumentalizar lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que dispone: *“Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.*

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma

² Áreas del sistema de parques nacionales naturales, parques naturales regionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación, áreas de reserva forestal protectoras y reservas naturales de la sociedad civil.



Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente". No solo en materia minera, sino para que se cumpla la con esa designación de ecosistema de importancia ecológica y se respete la vocación prioritaria, cual es la agrícola y forestal.

Este aspecto, permitiría tener mayor margen de maniobra y gobernabilidad sobre el territorio, y permitiría articular y armonizar las determinaciones existentes en relación con las Áreas de Reserva Forestal Protectora Boque Oriental de Bogotá, Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá, las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales Sumapaz y Chingaza, las demás áreas protegidas del nivel regional y los ecosistemas estratégicos aquí presentes, como los páramos, humedales, zonas de recarga de acuíferos, valles aluviales, bosque altoandino, entre otros, así como el suelo de protección determinado por los municipios y el Distrito Capital.

Sobre este aspecto, el gobierno nacional, liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podría adelantar los procesos reglamentarios correspondientes.

De acuerdo con lo expuesto en el Primer y Segundo Informe, se estima que en la normativa ambiental colombiana existen los mecanismos legales que permiten conservar de manera estricta y también permitiendo el uso sostenible bajo unos parámetros de manejo adecuados, áreas de especial importancia ecológica como es la que hoy se encuentra bajo la figura de Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá.

En ese sentido, bajo las categorías de áreas protegidas del SINAP previstas en el Decreto 2372 de 2010 concretamente los Distritos Nacionales de Manejo Integrado - DNMI - podrían cumplir a cabalidad con la finalidad que se pretende en esta área y armonizar los usos presentes y futuros con el objetivo común de lograr la conservación y dentro de sus estrategias, el uso sostenible de la esta importante zona del país.

Contempla entonces el Decreto 2372 de 2010 los parámetros, reglas de manejo y administración de esta área, de manera tal que se cumpla con los fines esenciales del Estado, de manera tal que dicha norma, que se encuentra vigente y por tanto



cuenta con la presunción de legalidad, es el referente de aplicación a futuro, frente a las determinaciones que en la materia se adopten.

La determinación que se adopte sobre el Área de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá permitirá tener claridad sobre las acciones que se deben emprender para su conservación, las zonas en que se clasificará la misma, las actividades permitidas, y el accionar que le corresponde a las entidades públicas y a los particulares, a fin de que desarrollen sus actividades conforme a las reglas de juego definidas por el Estado en la búsqueda del desarrollo sostenible.

Esta situación, acompañada de unas adecuadas estrategias de control y seguimiento por parte de la CAR, CORPOGUAVIO y los entes territoriales y compromiso de la sociedad civil, permitirá conservar, mantener y restaurar la riqueza natural de la zona, representada primordialmente en agua, biodiversidad suelo, paisaje y servicios ecosistémicos y que los particulares armonicen sus actividades con esos fines definidos.

