

# ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

---

**Proyecto Páramos:  
Biodiversidad y Recursos Hídricos en los Andes del Norte**

**Autor: Rodrigo Negrete  
Supervisora: Clara Matallana**



## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. CAPÍTULO I - ÁREAS PROTEGIDAS.....</b>	<b>2</b>
2.1 Consideraciones Generales sobre las Áreas Protegidas en Colombia.....	2
<b>3. ÁREAS PROTEGIDAS EN EL MARCO DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA - ANTECEDENTES NORMATIVOS.....</b>	<b>4</b>
<b>4. TIPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS, CATEGORÍAS O FÍGURAS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL.....</b>	<b>7</b>
4.1 Áreas de Reserva Forestal.....	8
4.2 Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.....	16
4.3 Parques Naturales Regionales.....	20
4.4 Distritos de Manejo Integrado.....	20
4.5 Áreas de Recreación Urbanas y Rurales.....	21
4.6 Distritos de Conservación de Suelos.....	22
4.7 Reservas Naturales de la Sociedad Civil.....	23
4.8 Territorios Fáunicos y Reservas de Caza.....	24
<b>5. ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES .....</b>	<b>27</b>
<b>6. ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>31</b>
<b>7. CAPÍTULO II - ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN.....</b>	<b>45</b>
7.1 Consideraciones generales.....	45
7.2 Deforestación en Colombia aumentó un 44% entre 2015 y 2016.....	46
7.3 Cifras.....	47
<b>8. ANTECEDENTES SOBRE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN.....</b>	<b>49</b>
<b>9. REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>65</b>
<b>10. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>11. CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>12. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>75</b>

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. CAPÍTULO I - ÁREAS PROTEGIDAS.....</b>	<b>2</b>
2.1 Consideraciones Generales sobre las Áreas Protegidas en Colombia.....	2
<b>3. ÁREAS PROTEGIDAS EN EL MARCO DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA - ANTECEDENTES NORMATIVOS.....</b>	<b>4</b>
<b>4. TIPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS, CATEGORÍAS O FÍGURAS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL.....</b>	<b>7</b>
4.1 Áreas de Reserva Forestal.....	8
4.2 Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.....	16
4.3 Parques Naturales Regionales.....	20
4.4 Distritos de Manejo Integrado.....	20
4.5 Áreas de Recreación Urbanas y Rurales.....	21
4.6 Distritos de Conservación de Suelos.....	22
4.7 Reservas Naturales de la Sociedad Civil.....	23
4.8 Territorios Fáunicos y Reservas de Caza.....	24
<b>5. ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES .....</b>	<b>27</b>
<b>6. ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>31</b>
<b>7. CAPÍTULO II - ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN.....</b>	<b>45</b>
7.1 Consideraciones generales.....	45
7.2 Deforestación en Colombia aumentó un 44% entre 2015 y 2016.....	46
7.3 Cifras.....	47
<b>8. ANTECEDENTES SOBRE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN.....</b>	<b>49</b>
<b>9. REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>65</b>
<b>10. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>11. CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>12. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>75</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 adoptó un modelo de desarrollo sostenible, el cual busca compatibilizar el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y el bienestar social, con la preservación del medio ambiente, sin agotar la base de los recursos naturales renovables, en condiciones que permitan a las generaciones futuras vivir en forma digna y promover su propio desarrollo<sup>1</sup>.

Conforme al citado mandato constitucional, tanto el Estado como los particulares deben actuar conjuntamente en la búsqueda de la conservación y protección del ambiente y de los recursos naturales, para lo cual, deben orientar adecuadamente el manejo de las actividades productivas de manera racional y ambientalmente adecuadas.

Dentro de las medidas que históricamente se han promovido en el país a fin de cumplir con los fines de conservación ambiental, se encuentra la declaratoria de áreas protegidas, categorías o figuras de protección ambiental, lo que hace parte de una estrategia que se ha implementado a nivel planetario y que trasciende los intereses locales y se traslapa en el contexto internacional.

No obstante, las bondades que ha tenido la declaratoria de las áreas protegidas en el país, en muchos casos la implementación de medidas eficaces para que se cumplan las finalidades para las cuales son creadas resultan de difícil cumplimiento y en ocasiones la presión que se genera hacia ellas por diferentes razones y actores hacen imposible que los valores objeto de conservación se mantengan de manera efectiva. En algunos casos, las categorías de áreas protegidas existentes no reflejan la realidad de los territorios e incluso han sido generadoras o han exacerbado conflictos sociales con habitantes locales.

La gobernanza y gobernabilidad sobre estas áreas resulta complejo y el Estado resulta insuficiente - en muchos casos- para cumplir con sus fines esenciales, esto sin contar con la conflictividad frente al régimen de propiedad y en algunos casos, frente al uso que se presente en las áreas protegidas.

Estas, entre otras razones han llevado a que comunidades locales, organizaciones y algunas entidades estatales impulsen y hayan logrado materializar en el territorio una serie de medidas alternativas -diferentes de las categorías legales de áreas protegidas- para lograr consensos ciudadanos en torno a la conservación de ciertas áreas que resultan estratégicas.

No obstante, ante la ausencia de claridad jurídica existente en torno de estas Estrategias Complementarias de Conservación -ECC-, en el presente documento se procederá a realizar un

---

<sup>1</sup> Artículo 80 Constitución Política y artículo 3 de la Ley 99 de 1993.

análisis jurídico de la normativa ambiental colombiana relacionada con las áreas protegidas, figuras y categorías de conservación ambiental y las ECC con la evolución del concepto y su alcance actual.

## 2. CAPÍTULO I - ÁREAS PROTEGIDAS

### 2.1 Consideraciones generales sobre las Áreas Protegidas en Colombia

Si bien con la expedición de la Ley 200 de 1936 se dio origen a las áreas de reserva forestal y mediante la Ley 2 de 1959 se establecieron siete (7) grandes reservas forestales del país y se dio origen a los parques nacionales naturales, debe ponerse de presente que en la norma con mayor jerarquía en Colombia cual es la Constitución Política de 1991, se incorporaron 35 artículos relacionados con la protección del medio ambiente; así, conforme a los artículos 8, 79, 80, 95 (8), corresponde al Estado y a los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación.

De igual manera, al Estado le corresponde velar por la conservación de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, entre otros aspectos.

Este mandato constitucional se constituye en el marco superior de donde se derivan una serie de obligaciones para el Estado y los particulares en términos de conservación ambiental, donde las áreas protegidas y demás estratégicas de conservación ambiental juegan un rol primordial.

Así mismo, se pone de presente que según lo señalado en el artículo 1 del Decreto-ley 2811 de 1974 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -CNRN- el ambiente es patrimonio común y el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La facultad de crear reservas de áreas o de recursos naturales para la conservación ambiental o para prestar servicios públicos o para su explotación se encuentra previsto en el artículo 47 ibídem que establece:

*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. (...).*

En desarrollo de lo anterior, en el CNRNR se señalaron diferentes tipos de reservas que se podían declarar en el país, dentro de las cuales se destacan las áreas de reserva forestal (protectoras, productoras y protectoras-productoras) y las áreas de manejo especial (áreas del sistema de parques nacionales naturales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación, etc.) como se verá posteriormente.

Según el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) declarar las áreas del sistema de parques nacionales naturales y las áreas de reserva forestal nacionales. Conforme a lo previsto en el Decreto ley 3570 de 2011 le corresponde además a esta entidad, declarar los distritos nacionales de manejo integrado.

De acuerdo con el artículo 3, numeral 16 de la Ley 99 de 1993, es atribución de las corporaciones autónomas regionales “Reservar, alindar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”.

Mediante la Ley 99 de 1993 se crearon otras categorías de manejo especial, como son los parques naturales regionales y las áreas de reserva forestal regionales y mantuvo los distritos de manejo integrado y los distritos de conservación de suelos. Así mismo, creó una categoría de orden privado que son las reservas naturales de la sociedad civil.

Conforme a la normativa existente ha desarrollado un Sistema de Áreas Protegidas, dentro del cual se incluyen algunas categorías de manejo, pero no todas las áreas con altos valores ecosistémicos hacen parte del mismo, incluso existen categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables que se encuentran previstas en el Decreto ley 2811 de 1974 y que aun estando vigentes, no son consideradas como áreas protegidas por el Decreto 1076 de 2015 (mediante el cual se compiló y derogó el Decreto 2372 de 2010) como son las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, las áreas de reserva forestal productoras, las áreas de reserva forestal protectoras-productoras, los territorios fáunicos, reservas naturales especiales a que se refiere la Ley 70 de 1993, las categorías de protección municipal, entre otras. Aspectos de los que nos ocuparemos en este documento.

### 3. ÁREAS PROTEGIDAS EN EL MARCO DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA – ANTECEDENTES NORMATIVOS

Además de lo expuesto, es preciso poner de presente la incidencia que ha tenido en el país el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CBD- en relación con las áreas protegidas y su articulación con las categorías de protección existentes, lo que facilita una mejor comprensión del tema.

En ese contexto, se debe señalar que la expresión “área protegida” solamente se incorpora en el marco normativo colombiano mediante la Ley 165 de 1994 por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CBD- en el cual se incluyen una serie de definiciones y obligaciones a cargo de las Partes contratantes y al respecto se señala:

*Por "área protegida" se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.*

*Por "diversidad biológica" se entiende la 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.*

*Por "ecosistema" se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.*

El objetivo del Convenio Sobre la Diversidad biológica es la conservación de la diversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos, relativas al establecimiento de un sistema de áreas protegidas y su ordenación.

En el artículo 8 de la Ley 165 de 1994 se señalan como obligaciones del Estado, entre otras, las siguientes:

#### **Artículo 8 - Conservación IN SITU**

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;

Dado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines por parte del Estado (artículo 79 C.P.) y en armonía con las obligaciones contraídas en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica aprobado por la Ley 165 de 1994, mediante el Decreto 2372 de 2010 (compilado y derogado por el Decreto 1076 de 2015) el gobierno nacional determinó la reglamentación de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, así como los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas y mecanismos que permitan una coordinación efectiva del mencionado sistema.

En ese sentido, dispone el Decreto 1076 de 2015:

**Artículo 2.2.2.1.1.3. Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).** *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas 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.*

**Decreto 2372 de 2010, artículo 3º**

También, dicha norma establece cuáles son las áreas de protección que hacen parte del sistema, y si es una entidad de derecho público o privado quien está en condiciones de declararla:

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

Áreas protegidas públicas:

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

Áreas Protegidas Privadas



g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

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

(Decreto 2372 de 2010, artículo 10)

Como se puede apreciar, las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, las áreas de reserva forestal productoras y las protectoras productoras, los territorios fáunicos, las reservas de caza no se consideran áreas protegidas del SINAP. No obstante, se reconocen como categorías de protección de los recursos naturales renovables según se dispone en el Decreto 1076 de 2015 donde se dispone:

**Artículo 2.2.2.1.3.1.** *Permanencia de las figuras de protección declaradas. Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2a de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, con base en las cuales declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, y las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan.*

*Sin embargo, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del Sinap, sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo el presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso.*

**Decreto 2372 de 2010, artículo 22**

Como se aprecia, en el artículo 22 del Decreto 2372 de 2010, hoy artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, se hace referencia expresa a “estrategias de conservación in situ” que a semejanza de las “áreas protegidas” del SINAP a que se refiere dicha norma, también tienen creación legal. Conforme al análisis que se realiza en el siguiente Capítulo, estas se consideran como unas de las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC- de las que nos ocuparemos posteriormente.

En ese orden de ideas, la norma que regula hoy lo relacionado con la declaratoria de áreas protegidas del SINAP es el Decreto 1076 de 2015. Dicha norma, luego de establecer el objetivo de la reglamentación, los principios, definiciones, objetivos de conservación, las categorías, etc., establece lo relativo al procedimiento y características de declaratoria de áreas protegidas.

Las áreas y categorías anteriormente citadas, más las categorías o figuras de protección ambiental de las que nos ocuparemos en el siguiente aparte, de son las que existen en la normativa nacional y,

salvo las del orden municipal -a las que nos referiremos posteriormente, son las figuras aplicables a cualquier área que se pretenda destinar a la conservación dentro de un régimen legal específico con reconocimiento legal. A esto deben sumarse los denominados ecosistemas estratégicos que si bien no son áreas protegidas, algunos pueden hacer parte de las mismas o ser delimitados, ordenados, zonificados y sujetos a un régimen que limita su uso.

Se destaca que en su momento el Decreto 2372 de 2010 y hoy el Decreto 1076 de 2015, solamente regula áreas protegidas del orden regional y nacional, sin hacer referencia a las áreas protegidas del orden municipal, debido a que las mismas si bien tienen amparo constitucional y legal, no cuentan con una regulación propia que las haya desarrollado por categorías, sino que se encuentran enmarcadas en las facultades que la Constitución Política y las leyes otorgan a los municipios. Esta situación, ha conllevado a que exista gran cantidad de denominaciones de categorías de áreas protegidas en el orden municipal, distrital o local, lo que no es óbice para las mismas cumplan la finalidad para la que fueron declaradas.

No obstante, algunas de estas categorías municipales pueden tener un régimen de usos más estricto que las nacionales o regionales en virtud de la autonomía de los entes territoriales y del principio de rigor subsidiario.

#### **4. TIPOS DE ÁREAS PROTEGIDAS, CATEGORÍAS O FIGURAS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL**

Precisado lo anterior, y con el objeto de tener claridad conceptual sobre las denominadas Estrategias Complementarias de Conservación -ECC- es preciso hacer un recuento de los antecedentes que existen sobre las diferentes categorías o figuras de conservación ambiental que se encuentran previstas en diferentes disposiciones legales y algunas de las cuales producto de la evolución que ha tenido el concepto son consideradas como áreas protegidas.

Dentro de estas categorías o figuras aparecen las áreas de reserva forestal nacional, las áreas de reserva forestal de carácter regional, los parques nacionales naturales, los parques naturales de carácter regional, los distritos nacionales de manejo integrado, los distritos regionales de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las áreas de recreación, las reservas naturales de la sociedad civil, los territorios fáunicos, las reservas de caza e incluso, el suelo de protección municipal por razones de conservación ambiental que se determina en los planes de ordenamiento territorial, entre otras.

#### 4.1 Áreas De Reserva Forestal

Por el alcance y destinación que establece la ley a las áreas de reserva forestal (antes zonas de reserva forestal) se consideran dentro de las categorías o figuras de conservación ambiental.

El primer antecedente normativo que existe en Colombia sobre las categorías o figuras de conservación ambiental versa sobre las áreas de reserva forestal que se incluyó en la Ley 200 de 1936, mediante la cual se facultó al gobierno nacional para señalar zonas de reserva forestal en terrenos baldíos.

Posteriormente se expidieron los Decretos legislativos 1157 de 1940, 3518 de 1949 y el Decreto 2278 de 1953, la Ley 2 de 1959, el Decreto ley 2811 de 1974 y el Decreto 877 de 1976, entre otros.

En el Decreto-Legislativo 2278 de 1953 se señalaron los tipos de bosques existentes y a continuación citaremos dos que resultan importantes debido a que la Ley 2 de 1959 las incorporó en una decisión que hoy aún sigue siendo de las más importantes adoptadas por el país en términos de declaratoria de áreas de conservación ambiental, así encontramos:

“Bosques de Interés General” aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada, y

“Zonas Forestales Protectoras los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad”.

Por su parte, mediante la Ley 2 de 1959 “por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de Recursos Naturales Renovables”, se establecieron las Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”. Mediante el Decreto legislativo 111 de 1959 se amplió el Área de Reserva Forestal del Río Magdalena. Estas áreas cobijaron un poco más de 65 millones de hectáreas, lo que equivale un poco más de la mitad del territorio continental de Colombia.

En el artículo 3 de la ley citada, se dispuso que “Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los Artículos 1, 2 y 12 de esta Ley, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales”. Conforme a este artículo, en estas reservas forestales no estaba previsto el desarrollo de actividades agropecuarias y se requería de su sustracción para desarrollar las mismas.

En el Artículo 4 de la precitada ley, se manifestó que los bosques existentes en las Zonas de Reserva Forestal declaradas mediante esa norma, debían someterse a un plan de ordenación forestal y que el Gobierno debía reglamentar la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro sus límites, con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización.

La ordenación de los bosques citados debía realizarse en los que se consideraban de “interés general”, es decir aquellos con alto valor comercial que podían ser objeto de aprovechamiento, pero conservando la cobertura boscosa y “zonas forestales protectoras” es decir el bosque que no podía ser objeto de aprovechamiento y que debían conservarse de manera permanente. Estos dos tipos de área fueron las que a partir de la expedición del Decreto ley 288 de 1974 se denominaron áreas forestales productoras y áreas forestales protectoras.

Así mismo, conforme al Artículo 9, de la Ley 2 de 1959, en las Reservas Forestales establecidas mediante la Ley 2 de 1959, se permitía la adjudicación de tierras baldías.

No obstante lo anterior, en las reservas forestales establecidas mediante el Artículo 1, de la Ley 2 de 1959, no se dio cumplimiento a las disposiciones anteriores, e históricamente han venido siendo objeto de ocupación e intervención por diferentes actividades antrópicas, que van desde la existencia de cascos urbanos municipales y corregimentales, centros poblados rurales, tala indiscriminada de los bosques, establecimiento de cultivos de uso ilícito, actividades agrícolas y pecuarias, minería, desarrollos petroleros, construcción de vías vehiculares, entre otros, lo que ocasiona graves daños a la zona e incide en la pérdida de biodiversidad, en la variabilidad climática y afecta de manera grave a las comunidades nativas.

Por su parte, en los Artículos 202 a 207 del Código de Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente se reguló lo concerniente a los bosques y de manera particular a las áreas forestales señalando que podían ser protectoras, productoras o protectoras-productoras,

categoría esta última que desapareció en virtud de lo dispuesto en los artículos 203 de la Ley 1450 de 2011<sup>2</sup>. Sobre las áreas forestales, en los artículos 203 a 205 del Decreto ley 2811 de 1974, de señaló:

**Artículo 203** - Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.

El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.

Es área de producción indirecta aquella en que se obtiene frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.

**Artículo 204** - Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.

En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

**Artículo 205** - 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.

Por su parte, sobre las *Áreas de Reserva Forestal* el Artículo 206 del Decreto ley 2811 de 1974, señala:

**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 sólo 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. (...).

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 203. ÁREAS FORESTALES. Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera:

“Artículo 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.

Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

PARÁGRAFO 1. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre”.

Lo dispuesto en el artículo 207 ibídem, pone de presente la finalidad y el régimen de usos que se puede dar en las áreas de reserva forestal y que, además, permitían la declaratoria de las mismas en áreas de reserva forestal protectoras, productoras y protectoras-productoras. Esta última categoría desapareció en virtud de lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, tal y como se expresó previamente.

La zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos (Plan de Manejo) de las áreas de reserva forestal (protectoras, productoras y protectoras-productoras) tanto nacionales, como regionales, que existen en el territorio nacional, así como el régimen de usos aplicable para las mismas, es el previsto para las áreas forestales protectoras, productoras y protectoras-productoras contemplado en los artículos 203 a 205 del Decreto ley 2811 de 1974, por expresa remisión del artículo 206 de la misma norma. No obstante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al efectuar la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal establecidas mediante el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, clasificó las mismas en tres tipos de zona, que no corresponden a lo señalado en la Ley 2 de 1959, en el Decreto ley 2811 de 1974, ni en la Ley 1450 de 2011.

Según los Artículos 203, 204, 205, 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974 y los Decretos 877 de 1976 y 1791 de 1996, *en las áreas de reserva forestal es factible realizar aprovechamientos persistentes de los bosques allí presentes*, salvo las áreas de reserva forestal protectoras, donde sólo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque.

Por otra parte, en el Artículo 209 del CNRNR se establece que “*No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal*”, con lo que se introduce un cambio a lo que preveía el artículo 9 de la Ley 2 de 1959, antes citado. No obstante, se aclara que esta prohibición, aplica tratándose de campesinos, colonos, víctimas y otros actores diferentes de las comunidades étnicas, a los cuales es factible adjudicarles territorio de manera colectiva, conforme al régimen especial que les es aplicable, sin contrariar dicha disposición. En la actualidad, producto de los Acuerdos de la Habana se está generando una iniciativa legislativa, tendiente a excluir esta prohibición.

A su vez, en el artículo 210 del decreto ley que nos ocupa, se señala: “Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)”.

En los artículos 3 y 4 del Decreto 877 de 1976, hoy compilado y derogado por el Decreto 1076 de 2015, se dispone:

**Artículo 3.** Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se considera dividido en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por las Leyes 52 de 1948 y 2 de 1959 y los Decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad.

Se tendrán también como Áreas de Reserva Forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

**Artículo 4.** Para otorgar un permiso único será necesaria la sustracción previa de la reserva forestal del área en donde se pretenda adelantar el aprovechamiento.

Para dicha sustracción se requiere la solicitud previa del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA y el posterior estudio de esta entidad con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, para determinar la necesidad económico-social de la sustracción y la efectividad de la nueva destinación para la solución de tal necesidad; la sustracción la podrá hacer de oficio el INDERENA, previos los estudios a que se refiere este artículo.

De acuerdo con el artículo 3 en cuestión, las zonas de reserva forestal declaradas desde 1938 por el Ministerio de la Economía Nacional, las establecidas por la Ley 2 de 1959 y las demás que se han declarado desde esa fecha, se consideran como *Áreas de Reserva Forestal* para todos los efectos legales, de manera que esa es la expresión que debe utilizarse legalmente.

Respecto a las sustracciones de las áreas de reserva forestal, los artículos 210 del CNRR y 4 del Decreto 877 de 1976, son claros al señalar la necesidad de efectuar la sustracción de las mismas, cuando se requiera efectuar un aprovechamiento forestal único.

En materia de sustracciones de áreas de reserva forestal, el MADS ha expedido los siguientes actos administrativos de carácter general:

- Resoluciones 763 de 2004, 871 de 2006 y 1917 de 2011 del MADS -sobre sustracción de cascos urbanos-.
- Resolución 629 del 11 de mayo de 2012 del MADS -Sustracción para adjudicación de baldíos - procesos agrarios (Ley 160 de 1994) y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011).
- Resolución 168 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por la cual se establece el procedimiento para la sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales para la adjudicación de terrenos baldíos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), a Entidades Territoriales destinados a ciertas actividades”.
- Resolución 1526 de 2012 “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de

actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”.

Igualmente, el MADS expidió la Resolución 1527 de 2012 Por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área y se adoptan otras determinaciones.

Por otra parte, si bien se ha avanzado en los procesos de zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal, en particular de las establecidas por el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, persisten situaciones en el territorio que dificultan los procesos de conservación y sostenible para los cuales fueron establecidas estas áreas, de manera que el accionar del Estado debe ser eficaz y permanente.

Según se expresó, conforme al CNRNR las áreas de reserva forestal podían ser protectoras productoras o protectoras-productoras.

Las Áreas de Reserva Forestal Protectoras son una de las categorías de áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, en los términos del Decreto 2372 de 2010, hoy compilado y derogado por el Decreto 1072 de 2015.

Al respecto se dispone en el Decreto 1076 de 2015:

**Artículo 2.2.2.1.2.3.** Las reservas forestales protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La Reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La Reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.



**Parágrafo 1º.** El uso sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 2º.** Entiéndase por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados.

**Decreto 2372 de 2010, Artículo 12**

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 204 del Decreto ley 2811 de 1974, en las Áreas de Reserva Forestal Protectoras solamente se permite la obtención de frutos secundarios del bosque. Así mismo, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 dispone que en las mismas no es factible la realización de actividades mineras, ni se pueden sustraer para esos fines (tanto las nacionales, como las de carácter regional).

Las Áreas de Reserva Forestal Protectoras- Productoras, son un “híbrido” entre las dos categorías de protección anteriores con el fin de “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”<sup>3</sup>.

Conforme al **Decreto 2372 de 2010**<sup>4</sup> las Áreas de Reserva Forestal Productoras y las Protectoras-Productoras no son consideradas áreas protegidas del SINAP.

En cuanto a las competencias de las autoridades ambientales con relación a las áreas de reserva forestal, se debe señalar que el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 14 del artículo 2 del **Decreto Ley 3570 de 2011**, dispone que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 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.

<sup>3</sup> Artículo 205, Decreto Ley 2811 de 1974.

<sup>4</sup> Tampoco se consideran áreas protegidas del SINAP las categorías de protección locales declaradas en instrumentos de ordenamiento territorial o en acuerdos municipales, etc.

De acuerdo con el artículo 31 numeral 16 de la Ley 99 de 1993, es función de las Corporaciones Autónomas Regionales reservar, alinderar, administrar o sustraer las reservas forestales de carácter regional, reglamentar su uso y funcionamiento y administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

A su vez, el Artículo 2 del Decreto ley 3570 de 2011, dispone que a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde 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 dicha entidad pueda dar cumplimiento a los procesos señalados previamente

En el párrafo 3, del Artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 se estableció lo siguiente:

*Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

*Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea ésta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada. (Subrayado fuera del texto).*

En desarrollo de dicha competencia, el Ministerio de Ambiente dio inicio a los procesos de zonificación y ordenamiento de las áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, como un elemento orientador para la construcción de políticas públicas y para el adecuado uso del territorio. El proceso en cuestión culminó con la expedición de las Resoluciones 1922, 1923, 1924, 1926, 1925 de 2013, 1275, 1276 y 1277 de 2014 mediante las cuales adoptó la zonificación y el ordenamiento de las áreas de reserva forestal citadas.

- Resolución 1922 de 2013.- por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva forestal Central establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras de terminaciones
- Resolución 1923 de 2013.- por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva forestal Serranía de los Motilones establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones

- Resolución 1924 de 2013.- Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva forestal Rio Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones
- Resolución 1925 de 2013.- por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva forestal de la Amazonía establecida en la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Guaviare, Huila y Caquetá y se toman otras determinaciones
- Resolución 1926 de 2013.- por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva forestal del Pacífico establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras de terminaciones.
- Resolución 1275 de 2014 Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1276 de 2014. Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones.
- Resolución 1277 de 2014.- por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés y se toman otras determinaciones.

Lo anterior quiere decir, que a la fecha las siete áreas de reserva forestal establecidas mediante el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 cuentan con el acto administrativo expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que acoge los estudios técnico-ambientales de zonificación y lineamientos para los tipos de zonas que fueron categorizadas al interior de las reservas.

#### 4.2 Áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales

En Colombia los parques nacionales naturales, PNN tuvieron origen en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959 y el primer parque nacional natural declarado en el país fue la Cueva de los Guácharos en 1960. “Pertenece a la Reserva de la Biósfera Cinturón Andino declarada por la UNESCO en 1979. El Parque toma su nombre de los guácharos, aves que habitan cuevas oscuras y profundas en el día y salen de noche a buscar alimento, orientadas mediante un sistema de ecolocación similar al de los murciélagos”<sup>5</sup>.

Disponen los Artículos 13 y 14 de la Ley 2 de 1959:

**Artículo 13.** Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, decláranse "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la

<sup>5</sup> <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/ecoturismo/region-andina/parque-nacional-natural-cueva-de-los-guacharos/>

del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Parágrafo. Los nevados y las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales". El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a solicitud del Ministerio de Agricultura, establecerá los límites de estas áreas circundantes y elaborará los planos respectivos, así como los de los otros Parques Nacionales Naturales que decreta el Gobierno Nacional en obediencia de la presente Ley.

**Artículo 14.** Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales". El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan.

Posteriormente, en el Decreto ley 2811 de 1974 - Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- (CNRNR), se reguló lo concerniente a *las Áreas de Manejo Especial*, dentro de las cuales se encuentran los parques nacionales naturales, distritos de conservación de suelos, las cuencas hidrográficas en ordenación, áreas de recreación.

Dispuso el Artículo 308 de la referida norma:

**Artículo 308º-** Es área de manejo especial la que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Sobre los parques naturales es preciso señalar que en el artículo 63 de la Constitución Política dispone que los Parques Naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por su parte, en el Decreto- ley 2811 de 1974 -CNRN- se dispuso:

**Artículo 327 -** Se denomina sistema de parques nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.

**Artículo 328 -** Las finalidades principales del sistema de parques nacionales son:

a). Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y pasajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral, con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;

- b). La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción y para:
1. Puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental.
  2. Mantener la diversidad biológica
  3. Asegurar la estabilidad ecológica
- c). La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

Conforme a lo previsto en la Ley 2 de 1959, el Decreto ley 2811 de 1974, Decretos 622 de 1977 y 2372 de 2010 y 1076 de 2015 las áreas del sistema de parques nacionales naturales son las áreas protegidas por excelencia en el país, y su régimen de usos es estricto en términos de conservación. Según señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-647 de 1997, estas áreas se destinan a perpetuidad a la conservación y no pueden ser objeto de sustracción.

Los parques nacionales naturales son declarados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y son administrados por la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. En la actualidad existen 59 áreas declaradas como Parques Nacionales Naturales.

El uso restrictivo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN- quedó determinado en los artículos 2.2.2.1.15.1. y 2.2.2.1.15.2. del Decreto 1076 de 2015 (antes artículos 30 y 31 del Decreto 622 de 1977), a lo que se suma lo dispuesto por la Corte Constitucional en las Sentencias C-649/97, C-189/06, C-598/10 y C-746/12, entre otras. Se dispone en los artículos citados:

**Artículo 2.2.2.1.15.1.** Prohibiciones por alteración del ambiente natural. Prohíbanse las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.
2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.
3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.
4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías.
5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre.
6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice Parques Nacionales Naturales de Colombia por razones de orden técnico o científico.
7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.

8. Toda actividad que Parques Nacionales Naturales de Colombia o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo la caza con fines científicos.
10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.
11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando Parques Nacionales Naturales de Colombia lo autorice para investigaciones y estudios especiales.
12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie.
13. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas.
14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.
15. Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes.
16. Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones.

#### **Decreto 622 de 1977, Artículo 30**

**Artículo 2.2.2.1.15.2.** Prohibiciones por alteración de la organización. Prohíbanse las siguientes conductas que puedan traer como consecuencia la alteración de la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

1. Portar armas de fuego y cualquier implemento que se utilice para ejercer actos de caza, pesca y tala de bosques, salvo las excepciones previstas en los numerales 9o y 10o del artículo anterior.
2. Vender, comerciar o distribuir productos de cualquier índole, con excepción de aquellos autorizados expresamente.
3. Promover, realizar o participar en reuniones no autorizadas por Parques Nacionales Naturales de Colombia
4. Abandonar objetos, vehículos o equipos de cualquier clase.
5. Hacer discriminaciones de cualquier índole.
6. Hacer cualquier clase de propaganda, no prevista en la regulación de que trata el artículo 2.2.2.1.10.1. numeral 14 del presente capítulo.
7. Embriagarse o provocar y participar en escándalos.
8. Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines.

9. Tomar fotografías, películas o grabaciones de sonido, de los valores naturales para ser empleados con fines comerciales, sin aprobación previa.
10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente, y
11. Suministrar alimentos a los animales.

### 4.3 Parques Naturales Regionales

Los parques naturales regionales aparecen en la normativa ambiental colombiana en virtud de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, en el cual se establece que corresponde a las CAR su declaración, administración y manejo.

Según el artículo Artículo 2.2.2.1.2.4. del Decreto 1076 de 2015, los parques naturales regionales son “Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

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

(Decreto 2372 de 2010, artículo 13)

Mediante la Sentencia C-598 de 2010, la Corte Constitucional asimiló los parques naturales regionales a las áreas del sistema de parques nacionales naturales y en tal sentido, consideró que estas áreas se declaraban a perpetuidad para la conservación y no pueden ser objeto de sustracción. En ese orden de ideas, lo dispuesto en los artículos 2.2.2.1.15.1. y 2.2.2.1.15.2. del Decreto 1076 de 2015 también aplican a los parques naturales regionales.

### 4.4 Distritos 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 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 ambiental, social y económico que se realice, por cuanto algunas de las actividades que de manera general se permiten en la norma nacional (Decreto 2372 de 2010 (hoy Decreto 1076 de 2015) podrían no ser adecuadas caso a caso, atendiendo las particularidades que presenta un área determinada. Al respecto, el Decreto- ley 2811 de 1974 señala:

**Artículo 310** - Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional.

Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.

A su vez, el Decreto 2.2.2.1.2.5 del Decreto 1076 de 2015 señala:

**Artículo 2.2.2.1.2.5.** 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 Decreto 3570 de 2011 la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderación, y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de Parques Nacionales de Colombia o mediante delegación en otra autoridad ambiental.

La reserva, delimitación, alinderación, 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.

**Decreto 2372 de 2010, Artículo 14**

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.

De acuerdo con el Decreto 1076 de 2015 y el Decreto ley 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra facultado para declarar distritos nacionales de manejo integrado.

#### 4.5 Áreas de Recreación Urbanas y Rurales

Otra de las categorías de manejo del Código de Recursos Naturales tiene que ver con las áreas que se destinen al disfrute de la gente por las condiciones que se prevean para recreación y deportes, así:



**Artículo 311** - Podrán crearse áreas de recreación urbanas y rurales principalmente destinadas a la recreación y a las actividades deportivas.

Por su parte en el Decreto 1076 de 2015 se dispone:

**Artículo 2.2.2.1.2.6.** Áreas de recreación. Espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.

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

**Decreto 2372 de 2010, Artículo 15**

#### 4.6 Distritos de Conservación de Suelos

Con respecto a esta categoría debe señalarse que el Código de Recursos Naturales tuvo en cuenta áreas que por las condiciones de afectación o utilidad consideró que debían ser protegidos; al respecto señala que:

**Artículo 324** - Entiéndese por distrito de conservación de suelos el área que se delimite para someterla al manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.

A su vez, en el Decreto 1076 de 2015 se dispone:

**Artículo 2.2.2.1.2.7.** Distritos de conservación de suelos. Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.

Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante acuerdo del respectivo Consejo Directivo.

#### **Decreto 2372 de 2010, Artículo 16**

No obstante que estas categorías permiten un régimen de usos variado y relativamente flexible, su finalidad es la de recuperar suelos alterados o degradados o prevenir fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla, aspecto que debe considerarse a la hora de adoptar algún tipo de determinación.

### **4.7 Reservas Naturales de la Sociedad Civil**

Aunado a lo establecido en el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 previó una figura de protección promovida por particulares u organizaciones sin ánimo de lucro con intereses en la conservación de una muestra de ecosistema natural:

**Artículo 109** - De las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Denominase Reserva Natural de la Sociedad Civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.

**Parágrafo** - Para efectos de este artículo se excluyen las áreas en que se exploten industrialmente recursos maderables, admitiéndose sólo la explotación maderera de uso doméstico y siempre dentro de parámetros de sustentabilidad

**Artículo 110** - Del Registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Toda persona natural, jurídica o colectiva propietaria de un área denominada Reserva Natural de la Sociedad Civil deberá obtener registro o matrícula ante el Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con la reglamentación que se expida, la solicitud puede ser elevada directamente o por intermedio de organizaciones sin ánimo de lucro.

Una vez obtenido el registro, además de lo contemplado en el artículo precedente, deberá ser llamada a participar, por sí o por intermedio de una organización sin ánimo de lucro, en los procesos de planeación de programas de desarrollo que se van a ejecutar en el área en donde se encuentre ubicado el bien. El Estado no podrá ejecutar inversiones que afecten una o varias reservas naturales de la sociedad civil, debidamente registradas, sin el previo consentimiento del titular de ella.

El Estado promoverá y facilitará la adquisición, establecimiento y libre desarrollo de áreas de reservas naturales por la sociedad civil en ecosistemas o zonas estratégicas.

En el Decreto 1076 de 2015, se dispuso:

**Artículo 2.2.2.1.2.8.** Reserva natural de la sociedad civil. Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.

Corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil.

La regulación de esta categoría corresponde en su integridad a lo dispuesto por el **Decreto 1996 de 1999**

**Parágrafo.** Podrán coexistir áreas protegidas privadas, superpuestas con áreas públicas, cuando las primeras se sujeten al régimen jurídico aplicable del área protegida pública y sean compatibles con la zonificación de manejo y con los lineamientos de uso de esta.

**Decreto 2372 de 2010, Artículo 17**

**Artículo 2.2.2.1.2.9.** Registro de reservas naturales de la sociedad civil. Los propietarios privados que deseen que los predios destinados como reserva natural de la sociedad civil se incluyan como áreas integrantes del Sinap, deberán registrarlos ante Parques Nacionales Naturales de Colombia. Así mismo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, podrán solicitar la cancelación del registro para retirar el área del Sinap.

El registro de estas áreas protegidas se adelantará de conformidad con lo previsto en este decreto o la norma que la modifique, derogue o sustituya.

**Decreto 2372 de 2010, Artículo 18**

#### 4.8 Territorios Fáunicos y Reservas de Caza

Otra categoría de protección, es el territorio fáunico descrito en el artículo 253 del CRNR, referida al área reservada y delimitada con fines de conservación, investigación y manejo de fauna silvestre con fines demostrativos:

**Artículo 253** - Entiéndese por territorio fáunico el que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición.

Por su parte la reserva de caza es un área destinada a la conservación, investigación y manejo de especies con fines de caza.

**Artículo 255** - Es reserva de caza el área que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo, para fomento de especies cinegéticas en donde puede ser permitida la caza con sujeción a reglamentos especiales.

Por su parte, el Decreto 1076 de 2015, dispone:

**Artículo 2.2.1.2.3.3.** Áreas de reserva. Cuando sea necesario adelantar programas especiales de restauración, conservación o preservación de especies de la fauna silvestre, la entidad administradora podrá delimitar y crear áreas de reserva que conforme a los artículos 253 y 255 del Decreto-ley 2811 de 1974 se denominarán territorios fáunicos o reservas de caza.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 18**

**Artículo 2.2.1.2.3.4.** Territorio fáunico. Cuando el área se reserva y alinda para la conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre con fines demostrativos se denominará «territorio fáunico» y en ellos sólo se permitirá la caza científica. Si el área se reserva con esos mismos fines y además para fomentar especies cinegéticas, se denominará «reserva de caza» y en ella se podrá permitir la caza científica, la caza de fomento y la caza deportiva.

La entidad administradora establecerá para cada una de estas áreas los planes de manejo de acuerdo con el régimen que se prescribe en la Sección 18 y 19 de este capítulo.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 19**

**Artículo 2.2.1.2.3.5.** Declaratoria. Además de las reservas a que se refieren los artículos anteriores se podrán declarar como protectoras áreas forestales, cuando sea necesario para proteger especies en vías de extinción.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 20**

**Artículo 2.2.1.2.3.6.** Santuario de fauna. Cuando un área reúna las condiciones exigidas por la normatividad vigente para ser «santuario de fauna», su delimitación y declaración como tal, así como su regulación y manejo se harán conforme al estatuto que rige el sistema de parques nacionales.

En toda actividad que se pretenda adelantar en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en relación con la fauna silvestre, incluida la investigación, se deberán cumplir además

de las normas previstas por el Decreto-ley 2811 de 1974 y por este decreto sobre el recurso, las disposiciones especiales que rigen el manejo del sistema en general y del área en particular.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 21**

**Artículo 2.2.1.2.20.1.** Definición. Se entiende por territorio fáunico el área que se reserva y delimita con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 164**

**Artículo 2.2.1.2.20.2.** Objetivos. Son objetivos de los territorios fáunicos:

1. Conservar, restaurar y fomentar la flora y la fauna silvestres que se encuentren en dichas reservas.
2. Conocer los ciclos biológicos, la dieta alimentaria y la ecología de poblaciones naturales de las especies de la fauna silvestre.
3. Adelantar investigaciones básicas y experimentales en cuanto a manejar y estudiar el mejoramiento genérico de las especies de fauna silvestre.
4. Investigar aspectos ecológicos y de productividad primaria que puedan incidir en el manejo de la fauna silvestre y ser aplicable en áreas ecológicamente similares.
5. Producir individuos de fauna silvestre para repoblación de ecosistemas preferencialmente primarios, cuando se considere técnicamente apropiado.
6. Establecer y estudiar sistemas y técnicas para el control biológico de especies de la fauna silvestre. Para adelantar esta actividad se requiere autorización del Gobierno nacional.
7. Investigar la prevención y tratamiento de zoonosis de la fauna silvestre.

Decreto 1608 de 1978, Artículo 165 (...)

**Artículo 2.2.1.2.20.5.** Delimitación. La delimitación de las áreas relacionadas en el artículo anterior, se determinará con base en los estudios e investigaciones de los ecosistemas que conforman el territorio fáunico, estudios e investigaciones sobre los cuales se basará el plan de manejo.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 168**

**Artículo 2.2.1.2.20.6.** Prohibiciones. En los territorios fáunicos queda prohibido a todo particular:

1. Ejercer actividades de caza y pesca o relacionadas con ellas.
2. Emplear sistemas, prácticas o medios que puedan causar disturbios, desbandadas o estampidas.
3. Portar armas o implementos de caza o pesca.
4. Introducir cualquier clase de animales.
5. Suministrar alimentos a los animales.
6. Perseguir, acorralar o rastrear animales desde cualquier clase de vehículos o por otros medios.

7. Tomar o recolectar cualquier clase de material natural sin autorización expresa.
8. Prender fuego a la vegetación o hacer fogatas en sitios no autorizados.
9. Usar insecticidas, plaguicidas o cualquier sustancia tóxica que pueda causar daño a la fauna o a la flora del territorio.
10. Entrar en el territorio sin la correspondiente autorización o permiso o penetrar en las áreas vedadas al público.
11. Las demás que contemple el respectivo plan de manejo. Decreto 1608 de 1978, Artículo 169

**Artículo 2.2.1.2.20.8.** Reservas de caza. Si el área que se reserva y delimita tiene además como finalidad el fomento de especies cinegéticas se denominará reserva de caza y en ella se podrá permitir la caza científica, de fomento, de control y deportiva pero esta última sólo se podrá practicar si no se ha declarado veda o prohibición para su ejercicio.

La caza se ejercitará sujetándose a los reglamentos especiales previstos en el plan de manejo de la reserva y en ningún caso podrá tener fines lucrativos.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 171**

**Artículo 2.2.1.2.20.9.** Prohibición a particulares. La entidad administradora podrá también declarar reservado el recurso en un área determinada conforme a lo previsto por el artículo 47 del Decreto-ley 2811 de 1974, con el fin de adelantar programas de restauración, conservación y preservación de la fauna silvestre y en este caso no se permitirá el ejercicio de la caza a particulares.

**Decreto 1608 de 1978, Artículo 172 (...)**

En la actualidad los territorios fáunicos y las reservas de caza son unas categorías poco exploradas y desarrolladas en el país.

## 5. ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

Las categorías de protección ambiental de orden local tienen fundamento jurídico en la autonomía que la Constitución Política le otorga a los municipios y distritos para ordenar su territorio y atender sus intereses propios, y concretamente en las facultades otorgadas a los Concejos Municipales para regular los usos del suelo y adoptar las medidas necesarias para defender el patrimonio ecológico Artículo 313 No. 7 y 9

En este sentido, los Concejos Municipales mediante acuerdos, pueden adoptar medidas tales que, inclusive, pueden conllevar a la declaratoria de un área protegida o a una categoría de protección que modifique el uso del suelo y sea de obligatoria observancia en el POT, PBOT y EOT, en los términos del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

De otra parte, otra oportunidad adicional para declarar figuras de protección y conservación ambiental, es en la adopción, modificación o revisión de los POT, PBOT o EOT. Así, por ejemplo, en Bogotá D.C., en el POT se señala cuales son las áreas que conformarán la Estructura Ecológica Principal -EEP- de la capital, así como su alcance y competencia para su declaratoria. Dicha estructura está conformada por las diferentes categorías y subcategorías; así por ejemplo, la primera categoría se denomina “Sistema Distrital de Áreas Protegidas” dentro de las cuales se incluyen las “Áreas Protegidas del nivel nacional y regional”, las “Áreas Protegidas del nivel distrital” y las “Reservas naturales de la sociedad civil”.

En ese sentido, y a manera de ejemplo en el POT del Distrito Capital, los humedales son considerados Parques Ecológicos Distritales de Humedal y algunos cerros que conforman el sistema montañoso de la Capital de la República, se consideran Parques Ecológicos Distritales de Montaña. Estas áreas se zonifican, ordenan y, a través del Plan de Manejo, se define su régimen de uso. En los casos mencionados, es estricto, tal y como ocurre con las áreas protegidas regionales y nacionales.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con la Ley 388 de 1997, el Ordenamiento Territorial tiene como fin orientar el desarrollo del territorio en lo que se refiere a usos del suelo y regulación del espacio público, principalmente, de acuerdo a condiciones sociales, ambientales y económicas de la entidad territorial respectiva. Al respecto, la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, y la Ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones, señala:

**Artículo 9. Plan De Ordenamiento Territorial.** El Plan de Ordenamiento Territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el Artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es 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. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.

Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

**Parágrafo:** Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente Artículo.

Adicionalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio debe hacerse con fundamento en las determinantes que allí se establecen, entre las cuales deben resaltarse las de orden ambiental:

#### **Artículo 10. Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial**

En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:
  - a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;
  - b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
  - c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;
  - d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

De igual manera, el Decreto 879 del 13 de mayo de 1998 (Compilado y derogado por el Decreto 1077 de 2015), reglamenta lo referente al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los Planes de Ordenamiento Territorial.



Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las áreas declaradas como parte de la estructura ecológica del municipio adquieren el carácter de “suelo de protección” en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997:

**Artículo 35. Suelo De Protección.** 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.

No obstante, los municipios, en su autonomía y según se concierte con la Corporación Autónoma Regional pueden declarar las áreas que consideren necesario proteger. Este aspecto se puede concretar a iniciativa de la administración municipal, del Consejo municipal e incluso a instancias de personas o empresas privadas, ONG, etc.

Adicionalmente a lo anterior, se debe señalar que en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, se señalan las funciones que en materia ambiental tienen los municipios donde se evidencian las facultades antes reseñadas.

**Artículo 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:

(...)

2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

(...)

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo (...)

Por su parte, el Decreto 1076 de 2015, en el aparte sobre áreas protegidas señala:

**Artículo 2.2.2.1.2.11. Suelo de protección.** Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o

ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional.

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

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

#### **Decreto 2372 de 2010, Artículo 20**

De acuerdo con lo anterior, los municipios al adoptar o revisar los POT, PBOT y EOT están facultados para declarar en el suelo de protección (que puede ser en el área urbana, rural y de expansión urbana) las categorías o figuras de protección ambiental que estimen necesarias para salvaguardar los valores ambientales y culturales que se estimen de importancia para el respectivo municipios y región.

## **6. ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS**

Sobre esta temática se debe señalar que en el Decreto ley 2811 de 1974 -Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -CNRN- no se hace referencia expresa a la existencia de ecosistemas estratégicos, así como tampoco hace alusión a los páramos, humedales, manglares, acuíferos o zonas de recarga de acuíferos, pero si se refiere de manera general a los ecosistemas y de manera directa a los arrecifes de coral y a las rondas hidráulicas, en referencia a la necesidad de su protección y conservación.

Por su parte, en el Artículo 79 de la Constitución Política se señala que “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica”.

De igual forma, en la Ley 99 de 1993 tampoco se hace referencia expresa a dicha expresión, no obstante se citan la importancia que revisten los páramos, zonas de recarga de acuíferos, áreas estratégicas para de acueductos y la misma Sabana de Bogotá como ecosistema de importancia ecológica nacional.

Con respecto al surgimiento de la expresión ecosistemas estratégicos, debe señalarse que en la página web del IDEA de la Universidad Nacional de Colombia [http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/2010615/lecciones/ecosistemas\\_%20estrategicos/ecosis\\_estrategicos1.html](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/2010615/lecciones/ecosistemas_%20estrategicos/ecosis_estrategicos1.html) se hace una referencia expresa al asunto:

## 6.1 Introducción al capítulo

Una referencia inicial a los ecosistemas y áreas estratégicas se encuentra en la Ley 99 de 1993, la cual afirma que deben ser prioritarios en las políticas de gobierno; no obstante, en ninguna de sus partes define cuáles son sus características ni cuales deben ser considerados como tales. A continuación se presenta un desarrollo formal del concepto, llevado a cabo por el autor como parte del equipo de la Universidad Nacional (Instituto de Estudios Ambientales IDEA), que asesoró al Ministerio del Medio Ambiente y a Planeación Nacional en la formulación de la Política Ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998, y complementado con trabajos posteriores.

La formalización y desarrollo del concepto de EE partió de una amplia consulta y discusión con expertos e interesados en temas ambientales, para obtener una visión de que se debía entender por Áreas y Ecosistemas Estratégicos (EE). Sobre tal base se desarrollaron el concepto, los criterios y algunas metodologías de identificación de EE y se propuso un Programa de Ecosistemas Estratégicos (Márquez y Acosta, 1994; IDEA/UN, 1994; Márquez, 1996)<sup>1</sup>. Trabajos posteriores refuerzan el trabajo inicial (Márquez, 2000; 2001)

Desde un principio se sustentó la noción de que como ecosistemas estratégicos podían considerarse ciertos páramos, bosques, sabanas o cuencas que juegan papeles fundamentales en el sostenimiento de procesos naturales, sociales, económicos, ecológicos o de otra índole; por ejemplo las fuentes de agua o de alimentos. Esto es, que no se trataba tan sólo de áreas de importancia natural o para la biodiversidad, como también se trató de sostener, sino que cumplían otras funciones de soporte vital para la sociedad, a través de la prestación de bienes y servicios ecológicos fundamentales. Estos incluyen, por ejemplo, la regulación del clima y de la humedad, la provisión de agua para abastecimiento de la población, la generación de energía o el riego, el mantenimiento de climas y suelos adecuados para la producción de alimentos y materias primas o el mantenimiento del sistema natural de prevención de desastres o de control de plagas.

(...)

Sobre esta base, los ecosistemas estratégicos deben entenderse como partes diferenciables del territorio donde se concentran funciones naturales de las cuales dependen, de manera especial y significativa, bienes y servicios ecológicos vitales para el mantenimiento de la sociedad y de la naturaleza. En este artículo se abordan los ecosistemas desde esta perspectiva, tratando de explicar el por qué de su importancia y cuál la utilidad del concepto en la definición de políticas para el ordenamiento ambiental, territorial y temas afines.

1 El concepto se utilizó, bajo el nombre de Ecorregiones Estratégicas, en el Proyecto Colectivo Ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 (...).b

Ahora, en Colombia se utiliza de manera indistinta la expresión ecosistemas estratégicos, áreas de especial importancia ecosistémica, ecosistemas especiales e incluso ecosistema de importancia ecológica nacional, sin que exista una definición legal de lo que se entiende por las mismas, ni un listado que señale de manera expresa cuales se consideran como tales, salvo la alusión que realiza el artículo 29 del Decreto 2372 de 2010 (hoy Decreto 1076 de 2015).

En tal virtud, conforme a lo dispuesto en diferentes normas se consideran como ecosistemas estratégicos los siguientes: Páramos, subpáramos, humedales, manglares, arrecifes coralinos, pastos marinos, manantiales, glaciares, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento y recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas de los cuerpos de agua, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas.

En ese sentido, encontramos que el CNRN, señala:

**Artículo 77** - Las disposiciones de esta parte regulan el aprovechamiento de las aguas no marítimas en todos sus estados y formas, como:

(...)

- Las de los lagos, ciénagas, lagunas y embalses de formación natural o artificial;
- Las edáticas;
- Las subterráneas;
- Las subálveas;
- Las de los nevados y glaciares

**Artículo 83.** Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

- a). El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b). El lecho de los depósitos naturales de agua.
- c). Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e). Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;
- f). Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas

**Artículo 283.** Prohíbese también: (...)

c). destruir la vegetación que sirvan de refugio o fuente de alimentación a las especies hidrobiológicas o alterar o destruir los arrecifes, coralinos y abrigos naturales de esas especies, con el uso de prácticas prohibidas.

A su vez el Decreto 1681 de 1978 - Por el cual se reglamentan la parte X del libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974 que trata de los recursos hidrobiológicos, y parcialmente la Ley 23 de 1973 y el Decreto-Ley 376 de 1957.

**Artículo 128.** Se declaran dignos de protección, los manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, así como los cuerpos de agua y zonas aledañas en los cuales se adelanten programas de acuicultura, en una extensión que determinará el Inderena. (...).

En la Ley 99 de 1993, se dispone:

**Artículo 1-** Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

**Artículo 61** - 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 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.

**Artículo 111** - Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales. Modificado por el art. 106, Ley 1151 de 2007, Modificado por el art. 210, Ley 1450 de 2011. Reglamentado por el Decreto 953 de 2013.

Ley 1450 de 2011. Artículo 210. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

**Artículo 111.** Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

(...)

La Ley 165 de 1994 por la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, CBD en el ANEXO I. IDENTIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO se señala:

1. Ecosistemas y hábitats que: contengan una gran diversidad, un gran número de especies endémicas o en peligro, o vida silvestre; sean necesarios para las especies migratorias; tengan importancia social, económica, cultural o científica; o sean representativos o singulares o estén vinculados a procesos de evolución u otros procesos biológicos de importancia esencial.

El Código de Minas -Ley 685 de 2001- al ocuparse de las zonas excluibles de la minería expresa:

**Artículo 34.** Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

El Decreto 1900 de 2006 -por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones- (Compilado y derogado por el Decreto 1076 de 2015).

**Artículo 5.** Destinación de los recursos. Las inversiones de que trata el presente decreto, se realizarán en la cuenca hidrográfica que se encuentre en el área de influencia del proyecto objeto de licencia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica que incluya la respectiva fuente hídrica de la que se toma el agua.

En ausencia del respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, los recursos se podrán invertir en algunas de las siguientes obras o actividades:

(...)

c) Adquisición de predios y/o mejoras en zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimiento y recarga de acuíferos, estrellas fluviales y rondas hídricas. En este caso la titularidad de los predios y/o mejoras, será de las autoridades ambientales.

A su vez la Ley 1450 de 2011 -por la cual se expide el plan nacional de desarrollo, 2010-2014- dispone:

**Artículo 202.** Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y

directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.

**Parágrafo 1.** En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

**Parágrafo 2.** En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades.

**Artículo 206. Rondas Hídricas.** Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.

**Artículo 207. Conservación de ecosistemas de arrecifes de coral.** Se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el “Atlas de Áreas Coralinas de Colombia” y el “Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico”, elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”.

**Parágrafo 1.** En arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

**Parágrafo 2.** En pastos marinos, se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional, dentro



de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto.

**Parágrafo 3.** Los planes de manejo de las unidades ambientales costeras, deberán establecer pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso sostenible de ecosistemas de arrecifes de coral. Para tal fin, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros elaborar los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras, en un término no mayor a dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para lo cual, contarán con el apoyo técnico de los institutos de investigación. Los Planes deberán ser presentados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su aprobación mediante acto administrativo.

En el Decreto 1076 de 2015, en el aparte sobre áreas protegidas se señala lo siguiente:

**Artículo 2.2.2.1.3.8.** Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

**Decreto 2372 de 2010, Artículo 29**

Así mismo, en el citado Decreto 1076 de 2015 en el aparte sobre licencias ambientales dispone:

**Artículo 2.2.2.3.2.4.** De los ecosistemas de especial importancia ecológica. Cuando los proyectos a que se refieren los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3. del presente decreto, pretendan intervenir humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos o manglares, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

De igual manera, las autoridades ambientales deberán tener en cuenta las determinaciones que sobre la materia se hayan adoptado a través de los diferentes actos administrativos en relación con la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

**Decreto 2041 de 2014, Artículo 10**

A continuación procederemos a citar las normas que se relacionan con los ecosistemas estratégicos:

## 6.2 Resoluciones

Es preciso destacar las siguientes resoluciones expedidas por el Ministerio de Ambiente y que se relacionan con el asunto que nos ocupa.

- Resolución 1602 de 1995 (Ministerio de Medio Ambiente). Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia.
- Resolución 020 de 1996 (Ministerio de Medio Ambiente). Por medio de la cual se aclara la Resolución No. 1602 del 21 de diciembre de 1995, y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 924 de 1997 (Ministerio de Medio Ambiente). Por la cual se fijan los términos de referencia para la realización de los estudios aludidos en el artículo 4 de la resolución 1602 de 1995.
- Resolución 694 de 2000 (Ministerio de Medio Ambiente). Por la cual se aprueban parcialmente el estudio y zonificación de las áreas de manglar.
- Resolución 1082 de 2010 (Ministerio de Medio Ambiente). Por la cual se aprueban parcialmente el estudio y zonificación de las áreas de manglar.
- Resolución 721 de 2002 (Ministerio de Medio Ambiente). Por la cual se emite pronunciamiento sobre los estudios y propuestas de zonificación en áreas de manglares presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y se adoptan otras determinaciones.
- Resolución 157 de 2004 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar
- Resoluciones 769 del 5 de agosto de 2002. Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos
- Resolución 839 del 1° de agosto de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -Por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos, EEAP y del Plan de Manejo Ambiental, PMA de los Páramos.
- Resolución 196 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia
- Resolución 1128 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Por el 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.
- Resolución 1090 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por medio de la cual se modifica la Resolución 721 del 31 de julio de 2002, modificada por la Resolución 696 del 19 de abril de 2006 y la Resolución 857 del 28 de mayo de 2008 y se toman otras determinaciones.
- Resolución 0937 del 25 de mayo de 2011 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la, adoptó la cartografía a escala 1.250.000 proporcionada por el IAvH para la identificación de los ecosistemas de páramos.

### 6.3 Políticas

Así mismo, asociado al tema que nos ocupa, es preciso tener presente las siguientes políticas:

- Política Nacional de Biodiversidad 1996, Actualizada en 2012.
- Política de Bosques
- Plan Nacional de Desarrollo Forestal
- Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques
- Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña colombiana.
- Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia
- Política Integral del Recurso Hídrico.
- Programa de Acción Nacional Contra la Desertificación
- Política Nacional ambiental desarrollo sostenible espacios oceánicos y zonas costeras e insulares de Colombia
- Documento CONPES 3680 - Lineamientos para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas

### 6.4 Tierras de comunidades étnicas y procesos comunitarios

Sobre este aspecto, debe señalarse que la constitución Política pone de presente nuestro carácter pluriétnico y pluricultural y las características que tienen las tierras de las comunidades étnicas y al respecto señala:

**Artículo 7.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana

**Artículo 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.

El carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras de comunidades étnicas se traduce en la imposibilidad de ser adquiridas por personas ajenas a la comunidad étnica por los modos previstos en la ley (compraventa, permuta, donación, etc), ni por el paso del tiempo (prescripción adquisitiva de dominio). Así mismo, no pueden ser objeto de embargo.

No obstante, conforme al Código de Minas, estos territorios pueden ser objeto de titulación minera a un tercero ajeno a la comunidad étnica y frente a estas, solo pueden hacer uso del derecho de prelación, es decir, decidir que ellos adelantan la actividad, en cuyo caso el título no puede ser suscrito con un tercero.

No obstante lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y por la Corte constitucional en la sentencia C-8981 de 2002, al suscribir el título minero con un tercero, no se está adelantado el proceso de consulta previa. En materia de hidrocarburos, también resulta factible otorgar contrato de exploración y desarrollo de hidrocarburos en estos territorios.

Por su parte, la Ley 70 de 1993 sobre comunidades negras, entre otras cosas dispone:

(...)

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

(...)

7. Prácticas Tradicionales de Producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

**Artículo 6.** Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:

**a)** Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso.

Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal.

**b)** El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimular las prácticas ambientalmente insostenibles.

**Artículo 20.** Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.

**Artículo 25.** En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o

biomas, por su significación ecológica, se constituirán *Reservas Naturales Especiales* en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 51 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo. (Subrayado fuera de texto).

La existencia de prácticas tradicionales como la explotación forestal y la minería, pueden llevar a la pérdida del patrimonio natural que se pretende con las ECC, no obstante, estos aprovechamientos forestales deben ser persistentes, de manera que se garantice la persistencia del recurso y la minería, hacerse por fuera de las áreas destinadas a la conservación estricta.

Así mismo, se destaca que las reservas naturales especiales en las tierras de comunidades negras deben ser constituida por la autoridad ambiental para proteger especies, ecosistemas o biomas, no obstante, en la delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y los consejos comunitarios, como autoridades tradicionales. El Gobierno no ha reglamentado este artículo.

Por su parte, Ley 165 de 1994 Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, entre otras cosas pone de presente la importancia en términos de conservación aportan las comunidades locales e indígenas, lo que se pone de presente la posibilidad de ECC asociadas a estas comunidades. Dispone dicha norma:

Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

**Artículo 8 - Conservación IN SITU.** Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

J) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

**Artículo 10 - Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.** Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:  
(...)

- c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;
- d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; (...)

De acuerdo con lo anterior, es claro que existen política y normas en términos de conservación, pero la realidad de la conservación en Colombia muestra en gran medida una realidad diferente, donde estas disposiciones y políticas no son instrumentalizadas de manera adecuada.

La sociedad civil tampoco ha emprendido acciones integrales y contundentes en defensa de esta región, no obstante que existen acciones aisladas de algunas personas, organizaciones y grupos, que en muchos casos se encuentran con la desidia estatal o los intereses de algunos miembros del Estado en mantener el statu quo y no implementar las estrategias que realmente se requieren.

Resulta evidente que dentro de los mecanismos adecuados para garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, se encuentran la planificación y el ordenamiento ambiental por parte del Estado que debe realizarse garantizando la participación ciudadana, en especial de las comunidades campesinas, locales y étnicas. Esto se constituye en un objetivo social por estar relacionado con la prestación eficiente de los servicios públicos, salubridad, planificación y conservación de los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, lo que debe ser una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En ese contexto, la conservación de ecosistemas y áreas estratégicas ambientales cumplen un papel de primer orden.

Dentro de los instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental, se encuentran los siguientes:

- Planes Estratégicos de Áreas Hidrográficas o Macrocuencas
- Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas
- Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos
- Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas
- Planes de zonificación y ordenación de páramos
- Planes de zonificación de manglares
- Planes de manejo de humedales
- Planes de Manejo de las Unidades Ambientales Marino Costeras y Oceánicas
- Declaratoria, zonificación y ordenación de áreas protegidas y demás categorías de conservación ambiental, dentro de las cuales se destacan las áreas de reserva forestal.
- Acotamiento de rondas hidráulicas
- Reglamentación de corrientes

Los instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio antes citados -de los que resaltamos la zonificación y ordenamiento forestal y planes de manejo de las áreas de reserva forestal<sup>6</sup>-, deben ser formulados y adoptados por las autoridades ambientales, previa elaboración de los estudios ambientales, sociales y económicos correspondientes, garantizando el derecho a la participación ciudadana y teniendo en cuenta que este tipo de decisiones permean de manera transversal aspectos que van más allá de lo ambiental, como ocurre con el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, mineras, petroleras, de generación eléctrica, expansión urbana, recreativas, aprovechamiento forestal, entre otras.

Estos instrumentos ambientales a su vez se constituyen en determinantes del ordenamiento territorial según se dispone en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, de manera que son normas de carácter superior que no pueden ser desconocidos por los municipios y distritos al formular, adoptar, modificar y revisar sus POT.

Ante la ausencia de los instrumentos de planificación y ordenamiento, las licencias ambientales, las concesiones de agua, los permisos de vertimientos y demás modos<sup>7</sup> previstos en la ley para acceder a los recursos naturales renovables se otorgan caso a caso, proyecto a proyecto, de manera que se pierde de vista la integralidad e interrelación de los recursos naturales renovables y la visión regional e incluso nacional e internacional que tienen algunos proyectos y los impactos acumulativos que estos pueden generar, en un claro fraccionamiento de la gestión ambiental.

La ausencia de un ordenamiento ambiental del territorio, lleva implícita la necesidad de regular los ecosistemas que resultan estratégicos para su regulación, conservación y mantenimiento, como son los páramos, bosques de niebla, humedales, manglares, zonas de recarga de acuíferos, bosques amazónicos, chocó biogeográfico, entre otros, los que además deberían estar incorporados y articulados en los procesos de ordenación de las cuencas hidrográficas y contar con el concurso de las comunidades que habitan dichos territorios y sus planes de vida. Esto sin olvidar las zonas marino costeras, cuyos procesos de ordenación están lejos de convertirse en una realidad, no obstante la existencia de normas que destacan su importancia y la necesidad de su delimitación, zonificación y determinación de régimen de usos con fines de conservación.

Lo anterior, sumado al nuevo contexto del país luego de suscritos los Acuerdos de la Habana que se encuentran en proceso de implementación y donde el acceso y uso de la tierra es un referente primordial, todo esto, nos debe llevar a repensar varios aspectos, entre ellos el ordenamiento del territorio, la conservación y el uso sostenible, las áreas protegidas, etc y por ende la necesidad de

---

<sup>6</sup> Las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959 y las demás áreas de reserva forestal que no tienen el carácter de protectoras, no se consideran áreas protegidas, sino estrategias de conservación, conforme se dispone en el Decreto 2372 de 2010, hoy compilado y derogado por el de Decreto 1076 de 2015.

<sup>7</sup> Decreto ley 2811 de 1974. ARTICULO 51. El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por Ministerio de la Ley, permiso, concesión y asociación.

contar con iniciativas de conservación adicionales, consensuadas con las comunidades locales y es donde las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC- adquieren una especial importancia.

## 7. CAPÍTULO II. ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN, ECC

### 7.1 Consideraciones Generales

A semejanza del Capítulo anterior, en este es pertinente destacar mandatos y principios que se encuentran previstos en la Constitución Política, dentro de ellos el deber de conservación ambiental que le atañe al Estado y a los particulares, la necesidad de conservar las áreas de especial importancia estratégica, el principio del desarrollo sostenible, el deber de planificación ambiental, el deber de prevenir los factores de deterioro ambiental, la participación ciudadana y la función social y ecológica de la propiedad, entre otros.

La declaratoria de áreas protegidas y otras categorías de protección ambiental se han convertido en una de las más importantes estrategias de conservación que se han implementado en Colombia para la conservación de importantes áreas, ecosistemas y pueblos originarios, en especial cuando los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, en especial de las cuencas hidrográficas, de los bosques y de los ecosistemas estratégicos no ha avanzado de la manera adecuada.

La declaratoria de áreas protegidas hace parte de la implementación de políticas públicas y normas internas de Colombia y del cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por el país en diferentes escenarios internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CBD-, Convención RAMSAR, Convenio sobre Desertificación, Protocolo de Kioto y más recientemente del Acuerdo de París en materia de Cambio Climático, entre otros.

No obstante, es claro que la garantía hacia una conservación real y efectiva de áreas estratégicas para la conservación no depende exclusivamente de la declaratoria de las áreas protegidas y que en muchos casos es evidente la ausencia de una gobernanza y gobernabilidad real sobre estos territorios, y que no en pocos casos la misma declaratoria ha llevado a la generación o exacerbación de conflictos sociales con comunidades asentadas en esas áreas o actores que migran hacia ellas, entre otras cosas desplazadas por actores violentos o en búsqueda de otras opciones de vida.

Así mismo, en muchos casos las actividades permitidas en las áreas protegidas se conciben solo con fines de conservación estricta y se olvida que en muchas de ellas es factible la realización de actividades productivas, donde el uso sostenible es considerado como una estrategia de conservación, como bien se señala en el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CBD-. De hecho, en los Distritos de Manejo Integrado y en Distritos de Conservación de Suelos, es factible el desarrollo de actividades agropecuarias que se realicen de manera sostenible en la zona destinada para ese fin y en tal virtud



no afecten los valores objeto de conservación y los fines para los cuales se declaró el área. Así mismo, se pudo apreciar que en las áreas de reserva forestal -salvo en las protectoras- es factible realizar actividades de aprovechamiento forestal persistente, previa obtención de los permisos correspondientes.

En otros casos, la ausencia del instrumento de gestión aplicable en cada caso -plan de Manejo- no ha sido formulado, de manera que se desconoce con certeza las actividades que es factible desarrollar en las mismas. De igual forma, se declaran áreas protegidas en áreas sin consenso ciudadano, con asentamientos humanos, donde existen de manera previa actividades que posteriormente son prohibidas o de donde fueron desplazadas víctimas del conflicto armado que en razón del nuevo uso establecido, no les es factible retornar a adelantar actividades productivas.

Como se expresó previamente, la gobernanza y gobernabilidad sobre estas áreas resulta complejo y el Estado resulta insuficiente -en muchos casos- para cumplir con sus fines esenciales, esto sin contar con la conflictividad frente al régimen de propiedad y en algunos casos, frente al uso que se presente en las áreas protegidas. Adicionalmente, es claro que la necesidad de conservar ciertas áreas y ecosistemas no debe hacerse exclusivamente a través de la declaratoria de áreas protegidas, no obstante, las otras estrategias no avanzan de la manera que se requiere y los procesos de afectación del patrimonio natural no cesan, de hecho se incrementan cada día.

Así ha sido presentado por el IDEAM y ha sido divulgado en diferentes medios de comunicación, donde entre otras cosas se destaca:

## 7.2 Deforestación en Colombia aumentó un 44% entre 2015 y 2016

La cifra la dio a conocer el director del Ideam, (...), durante el evento de presentación de la Estrategia de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques en Colombia. Franco reveló que la deforestación en el país pasó de 124.035 hectáreas en 2015 a 178.597 hectáreas en 2016, es decir, un aumento del 44%. Lo anterior es preocupante ya que la meta nacional para 2020 es llegar a 50.000 hectáreas deforestadas y solo quedan tres años para lograrlo.

Según el informe del Ideam retomado por el ministro de Ambiente, (...), las principales causas del descalabro forestal obedecen al acaparamiento de tierras (45%), cultivos ilícitos (22%), infraestructura (10%), incendios forestales (8%), ganadería extensiva (8%) y minería (7%). “Necesitamos que la política del país sea coherente. No nos pueden pedir conservar, pero por el otro lado que estemos llenos de solicitudes de exploración y explotación de recursos naturales”, (...)

Los departamentos más afectados por la deforestación son, en orden: Caquetá, Chocó, Meta, Antioquia, Norte de Santander Guaviare y Putumayo. El nororiente de Antioquia es la zona más

<sup>8</sup> <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-colombia-2016-la-perdida-mas-grande-de-los-ultimos-25-anos/38156> 2017/07/06

vulnerable de la Región Andina, donde una persona decide sobre 126 hectáreas, al tener en cuenta la cantidad de población y la extensión territorial de la región. Allí, el 61% de la tierra se dedica a usos no forestales, principalmente minería ilegal.

Lo más grave de lo anunciado por Murillo y Franco es que la deforestación entre 2015 y 2016 aumentó en todas las regiones del país.

### 7.3 Cifras

- Seis departamentos concentran el 67% de la deforestación nacional (Caquetá, Chocó, Meta, Antioquia, Norte de Santander, Guaviare y Putumayo).
- El 73% de la deforestación se concentra en la jurisdicción de 6 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
- 6% de la deforestación nacional ocurre en el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- 6 áreas protegidas críticas por sus niveles de deforestación: Catatumbo-Bari, Sierra de La Macarena, Tinigua, Paramillo, La Paya y Puinawai.
- En 2016, 732 municipios colombianos registraron por lo menos 1 hectárea deforestada.
- El 70% de la deforestación se concentra en 23 municipios.
- En 2016 se identificaron 51 polígonos de deforestación con áreas mayores a 100 hectáreas.
- Colombia pasó de 64.417.000 hectáreas de bosque en 1990 a 58.501.700 en 2015. Una pérdida de 5.915.300 hectáreas en 25 años.

En el “Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica”, 2012, se ponían en evidencia dificultades en el cumplimiento de las metas trazadas por Colombia, así se expresó:

El Sistema Nacional de áreas protegidas entendido como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública o privada, y del ámbito de gestión nacional, regional y local, siendo importante a futuro considerar dentro del sistema la gobernanza comunitaria y el ámbito local<sup>9</sup>, aún no cuenta con los tres atributos esenciales que se señalaron en el Conpes 3680 de 2010, a saber:

i. Completo: En la medida en que todos sus componentes existen y están consistente, complementaria y sinérgicamente estructurados, articulados e interactuando entre sí a las diferentes escalas del sistema (nacional, regional, local), para que el SINAP como un todo contribuya al cumplimiento de los objetivos generales de conservación de la biodiversidad del país. Se reconocen como componentes del SINAP a las:

<sup>9</sup> Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica”. 2012.

- Áreas protegidas y sus categorías de manejo.
- Autoridades competentes de los diferentes niveles de gestión.
- Personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, mixtas o comunitarias, representadas en las distintas formas de gobierno de las categorías de áreas protegidas.
- Los subsistemas que de él se deriven.
- Las instancias y mecanismos de coordinación y articulación entre los diferentes actores, y las interacciones entre éstos.
- Los principios, fines, derechos y deberes ambientales contenidos en la Constitución Política y en general en el marco normativo referente.
- Los instrumentos de desarrollo de la política ambiental en esta materia (Ej. programas, planes, proyectos o acciones estratégicas, entre otros).

ii. Representativo ecológicamente:

A partir de la definición de biodiversidad, el SINAP es representativo ecológicamente si en el conjunto de sus áreas protegidas i) se encuentran “muestras” de la biodiversidad del país a sus diferentes niveles (genes, especies, comunidades y ecosistemas), y ii) si estas áreas y los sistemas en los que se encuentran, cuentan con las cualidades necesarias para garantizar su viabilidad en el largo plazo. Adicionalmente, las muestras que representen los ecosistemas y la conectividad del sistema, deberán servir para mitigar presiones y efectos antrópicos, como el cambio climático, sobre la provisión de bienes y servicios ambientales estratégicos. Lo anterior, genera un sentido de prioridad sobre las áreas que deberán ser protegidas.

iii. Efectivamente gestionado:

La efectividad de la gestión del sistema se entiende como el nivel de cumplimiento de la misión de conservación, de la aplicación de políticas y del desarrollo de programas por parte de las autoridades competentes y demás actores del sistema. La efectividad está medida por dos variables concretas (Medina et. al., 2005):

- La eficacia de la gestión: se refiere al logro de cambios reales en la situación de manejo de las áreas protegidas y de los sistemas y al avance en el cumplimiento de los objetivos de conservación definidos, teniendo en cuenta el horizonte de planeación establecido.
- La eficiencia de la gestión se refiere a la calidad de los procesos de manejo de las áreas protegidas y de la gestión del SINAP, en términos del soporte administrativo, operativo y técnico necesarios para el desarrollo de esta gestión<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ídem

Estas razones, entre otras, han llevado a que comunidades locales, organizaciones y algunas entidades estatales impulsen y hayan logrado materializar en el territorio una serie de medidas alternativas -diferentes de las categorías legales de áreas protegidas- para lograr consensos ciudadanos en torno a la conservación de ciertas áreas que resultan estratégicas. Dentro de dichas acciones y medidas se encuentran las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC-.

## 8. ANTECEDENTES SOBRE LAS ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN

Como se señaló en el parte anterior, mediante el Decreto 2372 de 2010 se reguló lo concerniente al sistema nacional de áreas protegidas -SINAP- y en su artículo 3, hoy el artículo 2.2.2.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015 y al respecto se dispone:

**Artículo 2.2.2.1.1.3.** Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas 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.  
(Decreto 2372 de 2010, artículo 3°)

Nótese que en el mismo artículo se señala que las áreas que conforman el SINAP “contribuyen” a los objetivos de conservación del país, pero no son las únicas estrategias existentes para ese fin. Esto se reitera en el mismo decreto al señalar:

**Artículo 2.2.2.1.1.5.** 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. (Subrayado fuera de texto).

### **Decreto 2372 de 2010, Artículo 5**

Como se aprecia, la conservación en términos ambientales del país no depende exclusivamente de la declaratoria de áreas protegidas del SINAP.

En ese sentido, vale la pena recordar las únicas categorías de conservación que el Decreto 2372 de 2010 -hoy Decreto 1076 de 2015- consideran como áreas protegidas, a saber:

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

Áreas protegidas públicas:

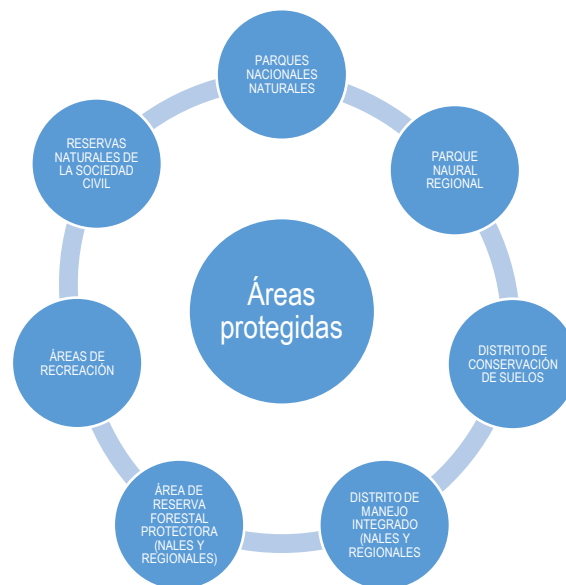
- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales;
- b) Las Reservas Forestales Protectoras;
- c) Los Parques Naturales Regionales;
- d) Los Distritos de Manejo Integrado;
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos;
- f) Las Áreas de Recreación
- g) Áreas Protegidas Privadas
- h) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

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

Decreto 2372 de 2010, Artículo 10

En la siguiente figura se aprecian las áreas protegidas del SINAP conforme a lo expuesto en la norma anterior:

**Figura 1.** Áreas protegidas del SINAP



Ahora bien, en el artículo 22 del Decreto 2372 de 2010, hoy artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015<sup>11</sup>, se hace referencia expresa a “estrategias de conservación in situ” que al igual que las “áreas protegidas” del SINAP son de creación legal, y hacen referencia a las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2a de 1959, es decir las siete (7) grandes áreas de reserva forestal y las demás áreas declaradas en virtud de lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 como las áreas de reserva forestal productoras, protectoras-productoras, los territorios fáunicos, los tres (3) DMI del Área de Manejo Especial de la Macarena, entre otros.

Se señala en la norma aludida que estas “categorías de protección” mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan, no obstante dicha norma no las consideran como áreas protegidas integrantes del Sinap, sino como “estrategias de conservación in situ” que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo el presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso. Distinciones internacionales.

Como se aprecia, estas áreas si bien se consideran como “estrategias de conservación in situ” y son de creación legal, no hacen parte de las áreas protegidas del SINAP, de manera que por su finalidad y ante la ausencia de disposiciones de carácter legal sobre las “Estrategias Complementarias de Conservación -ECC-, se pueden considerar como parte de ellas.

Por su parte, en los artículos 2.2.2.1.3.7. y 2.2.2.1.3.8. del Decreto 1076 de 2015 (antes artículos 28 y 29 del Decreto 2372 de 2010) se regula lo concerniente a las Distinciones internacionales y a los ecosistemas estratégicos y al respecto se dispone:

**Artículo 2.2.2.1.3.7.** Distinciones internacionales. Las distinciones internacionales tales como Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera (AICAS) y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica. Las autoridades encargadas de la designación de áreas protegidas deberán priorizar estos sitios atendiendo a la importancia internacional reconocida con la distinción, con el fin de adelantar acciones de conservación que podrán incluir su designación bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

<sup>11</sup> **Artículo 2.2.2.1.3.1.** Permanencia de las figuras de protección declaradas. Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2a de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, con base en las cuales declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, y las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan.

Sin embargo, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del Sinap, sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo el presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso.

Decreto 2372 de 2010, Artículo 22

## Decreto 2372 de 2010, Artículo 28

**Artículo 2.2.2.1.3.8.** Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

## Decreto 2372 de 2010, Artículo 29

Como se aprecia, en el Decreto 2372 de 2010 (hoy Decreto 1076 de 2015) se identifican otras categorías o figuras de conservación nacionales e internacionales y ecosistemas estratégicos que sin tener la calidad de áreas protegidas, tienen como finalidad la conservación ambiental. Esta situación que pone de presente un decreto reglamentario, nos lleva a la necesidad de implementar Estrategias Complementarias de Conservación, ECC.

Conforme a lo anterior y dado que no existe una norma que de manera expresa se refiera a las ECC, cuya existencia es indudable y se están promoviendo por diferentes personas, organizaciones e instituciones se procederá a efectuar un recuento de diferentes normas, principios, congresos, artículos, etc, donde se hace referencia a las mismas de manera expresa o al menos existen indicios sobre las mismas.

- Convenio sobre la Diversidad Biológica, CBD

En primer lugar, es preciso señalar que el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CBD- aprobado mediante la Ley 165 de 1994, así como fue la primera norma que incorporó la expresión “área protegida” en Colombia, también puede considerarse la que dio origen a las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC- debido a que en los artículos 6 y 8 se consagran una serie de medidas a cargo de los países Parte en términos de conservación de la biodiversidad, que no necesariamente están condicionados a la declaratoria de “áreas protegidas”, no obstante que versan sobre medidas de conservación asociados a otras estrategias. Así encontramos:

**Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible** Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y

b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

**Artículo 8. Conservación In Situ.** Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;

e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;

f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;

(...)

i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;

k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.

(...)

Como se aprecia, el CBD contempla una serie de estrategias y acciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad, más allá de la declaratoria de áreas protegidas, lo que dio origen a las ECC.

#### • Política Nacional de Biodiversidad. Ministerio del Medio Ambiente, 1997

Por su parte, en la Política Nacional de Biodiversidad formulada en 1997 por el Ministerio del Medio Ambiente, entre otras cosas señaló:

La estrategia de conservación incluye las medidas de conservación in-situ a través del sistema de áreas protegidas, la reducción de los procesos y actividades que causan pérdida o deterioro de biodiversidad, y la recuperación de ecosistemas degradados y especies amenazadas. La estrategia de conocimiento abarca la caracterización de componentes de la biodiversidad en los niveles ecosistémico, de poblaciones, especies y el nivel genético; y la recuperación del conocimiento y las



prácticas tradicionales. La estrategia de utilización busca promover el uso de sistemas sostenibles de manejo, apoyar y promover el establecimiento de bancos de germoplasma y programas de biotecnología, diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de la biodiversidad, y mecanismos para la distribución equitativa de beneficios derivados de su uso. También, incluye medidas para procurar el desarrollo sostenible del potencial económico de la biodiversidad.

Si bien, el énfasis de esta política estuvo dirigida en gran medida a la creación de áreas protegidas y no se hace referencia a las estrategias complementarias de conservación de manera expresa, en el Capítulo “IV- LINEAMENTOS Y ESTRATEGIAS A. CONSERVAR 1. Consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, se hace un acercamiento a este aspecto, al señalar:

Dentro de este marco general se promoverá la vinculación de las regiones y del sector privado al SINAP, para lo cual se reglamentará el funcionamiento de las Reservas de la Sociedad Civil reconocidas en la ley 99 de 1993 y se determinarán condiciones que favorezcan el establecimiento de áreas protegidas por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Entidades Territoriales. *Así mismo, se crearán los incentivos para promover la conservación de la biodiversidad por parte de la sociedad civil. Estos incentivos pueden ser de orden económico o también se pueden generar mediante la creación de asociaciones de manejo entre las corporaciones y las comunidades locales con la participación de las autoridades municipales.*

(...)

#### C - UTILIZAR

La Política Nacional de Biodiversidad busca promover el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad, convirtiendo la ventaja potencial de un país de gran riqueza biológica como Colombia en una ventaja real, incorporándola en el desarrollo local, regional y nacional.

1-Promover sistemas de manejo sostenible de recursos naturales renovables A partir del conocimiento de la diversidad biológica, el Ministerio del Medio Ambiente, con el apoyo de sus institutos adscritos y vinculados y las CAR, desarrollará y validará sistemas de manejo sostenible de los componentes de la biodiversidad, considerando los sistemas utilizados por las comunidades tradicionales y los desarrollados por la investigación científica. (...)

2- Participación ciudadana. De acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución Política de 1991, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de Colombia es responsabilidad de todos los ciudadanos. El Ministerio del Medio Ambiente y las CAR desarrollarán e implementarán mecanismos para vincular de manera activa a la sociedad civil en el diseño y desarrollo de las actividades de la presente política. Estos impulsarán iniciativas de las comunidades y organizaciones locales y regionales respecto de la conservación, vigilancia y manejo sostenible de la biodiversidad. Las comunidades locales tendrán una amplia participación, especialmente en lo relacionado con la recolección, análisis y generación de conocimiento de los componentes de la biodiversidad.

(...)

## Anexo 1 - Definiciones

(...)

Por corredor biológico se entiende una proporción significativa de áreas silvestres, ecosistemas naturales o seminaturales, o áreas en restauración, que sirven para mantener o restituir la continuidad espacial de procesos biológicos, ecológicos o evolutivos, en particular para evitar los efectos negativos de la fragmentación de las poblaciones o los ecosistemas o para corregir cuando estos se hayan presentado. Su uso puede darse en diferentes escalas. Tienen particular importancia cuando se diseñan en grandes espacios geográficos (a través de un continente o región), caso en el cual sus funciones son múltiples. Son muy utilizados actualmente para mantener o restablecer la continuidad de procesos entre áreas silvestres protegidas, o como zonas de amortiguación, de paso para animales o para reservas de especies útiles en zonas de aprovechamiento forestal, zonas urbanas o de agricultura intensiva.

### • Conpes 3680 de 2010

Por su parte, en el Conpes 3680 de 2010 “Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, se hace referencia expresa a las ECC y entre otras cosas se dispone:

#### 1. Análisis preliminar de la efectividad del sistema

(...)

Para compensar la reducción en la efectividad en el manejo de áreas, *la UAESPNN ha liderado la implementación de estrategias complementarias*. Entre estas, se destacan las estrategias para optimizar el área de conservación, *a través de la definición de otras figuras de conservación*, diferentes a las categorías de conservación estricta, lo que reduce el costo de oportunidad a la sociedad. *Otras estrategias han estado asociadas con el establecimiento de alianzas estratégicas de manejo con actores sociales y comunitarios*, lo que empezó a promoverse con la política “Parques con la gente”, cuyo objetivo principal fue fortalecer un modelo de gobernanza ambiental que incluyese y empoderase a todos los actores involucrados en la sostenibilidad y la conservación de cualquiera de los PNN colombianos. Con este propósito, la gente se convirtió en el objeto de esta política mediante procesos de educación ambiental para habitantes y visitantes, la incorporación de funcionarios pertenecientes a la población local, proyectos de investigación con la participación de miembros de la comunidad, la inclusión del 26 sector privado y las ONG, y la implementación de programas de desarrollo sostenible mediante la creación de cooperativas integradas por miembros de la población local. *Otras estrategias incluyen el establecimiento alianzas con sectores productivos, y adicionalmente corresponsabilidad en la creación y manejo de áreas con autoridades ambientales regionales y entidades territoriales*, tema que promueve este documento de política, así como estrategias para la consecución de recursos de cooperación internacional, facilitado por una asignación presupuestal favorable en los últimos años. (Subrayado fuera de texto).

- Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y Metas AICHI

El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 - Un marco de acción de diez años para todos los países y las partes pertinentes para salvar la diversidad biológica y mejorar sus beneficios para las personas, entre otras cosas contempla:

11. Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, *se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas* administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados *y otras medidas de conservación eficaces* basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios. (Subrayado fuera de texto).

- Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). 2012

La PNGIBSE formulada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2012, entre otras cosas señala:

#### PRINCIPIOS ORIENTADORES

(...)

g. El reconocimiento y el respeto a la diferencia cultural: *La diversidad biológica está estrechamente vinculada con la diversidad étnica y cultural.* El reconocimiento de estas y el respeto a las diferencias culturales son fundamentales en el *diseño de estrategias locales de conservación* y deben articularse con las políticas de desarrollo y de ordenamiento del territorio para garantizar su uso sostenible. (Subrayado fuera de texto).

- Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica -2012.

En este plan, se señaló:

#### Evaluación de la sostenibilidad financiera

La iniciativa de crear un Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas de Colombia está siendo liderada por la Unidad de Parques, en el marco de la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP. El Fondo está concebido como un mecanismo de financiación de largo plazo, de carácter independiente, cuyo objeto es contribuir a la sostenibilidad financiera del SINAP, a través de la búsqueda, consecución, administración, articulación y asignación de recursos financieros

nacionales e internacionales, hacia diversas categorías de áreas protegidas y *estrategias complementarias de conservación* y manejo sostenible de la biodiversidad, que contribuyan a la consolidación del Sistema.

La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) 2012 plantea que las estrategias de conservación responden a la necesidad de un modelo de conservación integral que no estén enfocadas únicamente hacia áreas protegidas, sino que respondan a diferentes intereses y a las necesidades propias de cada territorio y sus habitantes. (Subrayado fuera de texto).

- **Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas y conservadas de la UICN<sup>12</sup>**

En esta Cartilla se hace referencia expresa a la ECC al asunto, y al respecto se dispone:

La gobernanza es apropiada solamente cuando es hecha a la medida de su contexto específico y cuando produce de manera eficaz resultados de conservación duraderos, beneficios para el sustento de las comunidades y el respeto por los derechos.

(...)

Hablamos de diversidad de la gobernanza para las áreas protegidas cuando las decisiones son tomadas por una variedad de actores que enriquecen y fortalecen la conservación en práctica. Por ejemplo, un sistema nacional de áreas protegidas puede «mejorar la diversidad de la gobernanza» al incluir en el sistema áreas gobernadas por diferentes tipos de actores y bajo diferentes arreglos, y/o al brindar mejor reconocimiento y apoyo a territorios y áreas conservados por fuera del sistema.

Cuatro tipos de gobernanza La UICN y el CDB distinguen cuatro tipos de gobernanza para áreas protegidas y conservadas (4, 6, 10) según los actores que toman o tomaron las decisiones fundamentales acerca de ellas (ej., los actores que las «establecieron» y decidieron su principal propósito y la gestión). Los cuatro principales tipos de gobernanza son:

Tipo A. Gobernanza por el gobierno (en varios niveles y posiblemente combina varias agencias)

Tipo B. Gobernanza por diversos titulares de derechos e interesados (gobernanza compartida)

Tipo C. Gobernanza por individuos particulares y organizaciones privadas (usualmente los propietarios)

Tipo D. Gobernanza por pueblos indígenas y/o comunidades locales (con frecuencia denominados TICCA).

TICCA es la abreviatura para territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales. Son tres las características esenciales y comunes a los TICCA (8, 9): u un pueblo indígena o una comunidad local tiene una relación estrecha y profunda con un sitio (territorio, área o hábitat) u el pueblo o la comunidad es el principal actor en la toma de decisiones relacionadas con el sitio y tiene

<sup>12</sup> [http://cmsdata.iucn.org/downloads/cartilla\\_sobre\\_gobernanza\\_para\\_areas\\_protegidas\\_y\\_conservadas.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cartilla_sobre_gobernanza_para_areas_protegidas_y_conservadas.pdf)

la capacidad de facto y/o de jure para desarrollar las normas y hacerlas cumplir u las decisiones y los esfuerzos del pueblo o la comunidad conducen a la conservación de la biodiversidad, de las funciones ecológicas y de los valores culturales asociados, sin importar las motivaciones originales o principales (...)

La conservación depende de sistemas de áreas protegidas y áreas conservadas en paisajes terrestres y marinos que son bien gobernados...

... y los sistemas se fortalecen por la diversidad de sus tipos de gobernanza.

Territorio o área conservada es una «medida basada en áreas o territorios que —sin importar el reconocimiento o la dedicación y a veces incluso sin importar las prácticas explícitas o conscientes de gestión— logra la conservación de facto y/o está en una tendencia de conservación positiva y probablemente la mantenga en el largo plazo...» (11). Esta definición también aplica de igual manera a áreas y territorios terrestres, costeros, marinos y en aguas continentales.

Los tipos de gobernanza aplican tanto a las áreas protegidas como a las áreas y territorios conservados que NO son reconocidos como protegidos por la UICN o un gobierno nacional específico. En este sentido, los términos «Áreas conservadas de manera privada» y «TICCA» abarcan mayores extensiones de tierras, aguas continentales y de territorios y áreas costeras y marinas que los que han sido reconocidos como «protegidos» ya sea por el gobierno o por la UICN (1). Los esquemas de la siguiente página ofrecen unas ilustraciones a propósito (las dimensiones relativas son ofrecidas solo como orientación (...))

Otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios (OMEC)

El término «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios» -abreviado como OMEC- es usado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica para referirse a los territorios y áreas que son eficazmente conservados pero que no son parte del sistema de áreas protegidas de un determinado país. En este sentido, las OMEC pueden ser vistas como «*espacios geográficos claramente definidos donde se logra la conservación de facto de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y de los valores culturales asociados con la expectativa de que se mantenga en el largo plazo sin importar reconocimiento o dedicación especiales*»

Las OMEC pueden incluir las siguientes:

- Conservación voluntaria primaria que el gobierno nacional se rehúsa a reconocer como un área protegida
- Conservación voluntaria primaria que no quiere la etiqueta como área protegida y/o la inclusión dentro del sistema nacional (ej., debido a temas como autodeterminación y autogobernanza)
- Conservación voluntaria secundaria

- Conservación subsidiaria con expectativas razonables de ser mantenida en el largo plazo

La siguiente Tabla resume diferentes maneras de clasificar los esfuerzos y resultados de la conservación:

Áreas conservadas (conservadas de facto con una expectativa razonable de que la conservación será mantenida en el largo plazo)	La conservación de la naturaleza es el objetivo principal de la gestión	La conservación de la naturaleza no es el objetivo principal de la gestión
El gobierno estatal la reconoce como parte de su sistema de áreas protegidas	El área es un área protegida según la definición de la UICN y el respectivo país	El área es un área protegida en el respectivo país, aunque no en el ámbito internacional; probablemente incluye conservación voluntaria; puede incluir conservación subsidiaria; puede ser considerada como OMEC desde el punto de vista internacional
El gobierno estatal no la reconoce como parte de su sistema de áreas protegidas	El área es un área protegida según la definición de la UICN (pero no es reconocida como tal en el ámbito nacional); el área muy probablemente incluye conservación voluntaria; la UICN recomienda que se considere como OMEC en el ámbito nacional	El área no es reconocida como área protegida en el país ni en el ámbito internacional; probablemente pueda incluir conservación voluntaria y/o subsidiaria; el área puede ser considerada en el ámbito nacional como OMEC

Como se aprecia, la UICN hace referencia expresa a las “otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios” -OMEC- que conforme a su definición y finalidad tienen coincidencias con las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC- que nos interesan.

- Memorias del II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas. Áreas Protegidas territorios para la vida y la paz. 2014. Áreas protegidas y visiones interculturales: conociendo nuestra biodiversidad. Tomo III

En estas memorias se destacan los siguientes aspectos en la “presentación general” y en la “estructura del congreso” donde se evidencia el abordaje que se dio a las ECC:

Presentación general (...)

En este congreso se incorporó el concepto de las estrategias complementarias de conservación (ECC), el cual está relacionado en la misma Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos. Con este concepto se identifica la importancia de las

acciones adicionales a las áreas protegidas que puedan responder a diferentes intereses y necesidades propias de cada territorio y sus habitantes.

En este sentido, con este ejercicio académico buscamos aportar en el entendimiento de las ECC, que deben ser vistas como una oportunidad en el fortalecimiento a la conservación de la biodiversidad del territorio colombiano. Este ejercicio viene siendo discutido por diferentes entidades del país y deberá seguir construyendo espacios de discusión y participación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, los subsistemas de áreas protegidas y con las organizaciones comunitarias. Uno de los retos del II Congreso fue seguir posicionando este tema y avanzar en las claridades técnicas y normativas que se requieren.

Resaltamos y valoramos la enorme heterogeneidad de iniciativas de conservación y manejo de los territorios que son promovidas y desarrolladas por los pueblos indígenas, las comunidades negras y campesinas del país, que promueven la pervivencia física, diferentes modos de vida, formas de organización, instituciones e identidad cultural.

Estas experiencias surgen, en variados arreglos y alianzas con entidades públicas y muchas ONG, y se renuevan cotidianamente como respuesta creativa y forma de resistencia frente a diferentes presiones y amenazas.

Las acciones comunitarias de ordenamiento y gestión territorial, impulsadas por las organizaciones indígenas, campesinas y populares desde referentes culturales y saberes tradicionales y locales propios, abarcan un gran número de figuras de protección de territorios y áreas o zonas específicas que poseen valores culturales y naturales fundamentales. Algunas veces incluyen todo el territorio de una comunidad; otras enfatizan en sitios de particular importancia, como cerros, lagunas, quebradas, salados, peñas, áreas de selva, etc., o sitios de especial significación ecológica o simbólico-religiosa que se entretajan con zonas de cacería, recolección o agricultura, muchas veces también consideradas como objetos de protección.

Las diversas concepciones del conocimiento de la biodiversidad y el territorio permiten promover una discusión sobre los diferentes aspectos de la valoración integral de los servicios ecosistémicos en las áreas protegidas en Colombia, desde diferentes visiones e incluyendo valores socioculturales, ecológicos y económicos. Durante el Congreso se analizó la evolución del concepto y de las visiones de servicios ecosistémicos en el contexto de las áreas protegidas, se identificaron las diferentes formas de valor asociados a los servicios ecosistémicos en las áreas protegidas brindando lineamientos para vincular diferentes visiones y formas de valoración en la gestión de las áreas protegidas (...)

- Estructura del II Congreso de Áreas Protegidas

- El II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas realizado en la ciudad de Bogotá entre el 16 y el 18 de julio del 2014, tuvo como lema: “Áreas Protegidas: Territorios para la vida y la paz”, con una estructura de tres ejes temáticos y once simposios, cuyos objetivos son:
- Visibilizar y posicionar las áreas protegidas, los subsistemas y las estrategias complementarias de conservación de cara a los nuevos retos del desarrollo económico y social del país como territorios para la vida y la paz.
- Analizar las dinámicas sociales y ambientales en los paisajes urbanos y rurales como retos para la administración de las áreas protegidas y *la articulación de estrategias complementarias*.

Declaramos:

*Que las estrategias complementarias de conservación aportan al cumplimiento de los objetivos de conservación del país y requieren de un marco conceptual y normativo que incorpore la innovación y el conocimiento desde las distintas visiones y contextos culturales.*

(...)

- Diferentes formas de valor asociados a los servicios ecosistémicos en las áreas protegidas:  
Las acciones que históricamente se han realizado para la conservación de la biodiversidad han contribuido significativamente a la provisión de servicios ecosistémicos de los cuales depende directa e indirectamente el desarrollo de todas las actividades humanas de producción y extracción, así como el bienestar de las sociedades. Es por esto que los sistemas de áreas protegidas y *las estrategias complementarias para la gestión de la biodiversidad son esenciales para mantener la funcionalidad de los territorios, al incluir todas las escalas espaciales relevantes que sustentan los elementos estructurales, los mecanismos y las dinámicas necesarias para la generación de servicios ecosistémicos.*

Como se evidencia, en el II Congreso de Áreas Protegidas el tema de las ECC ocupó un lugar preponderante.

Por su parte en la Preparación Memorias del Segundo Congreso Colombiano de Áreas Protegidas Estructura General, se destaca:

De acuerdo a lo expresado por el SIRAP del eje cafetero (2014), en el ejercicio para dar cumplimiento a estos compromisos en el interior de cada Sistema Regional, principalmente en la identificación de estrategias complementarias de conservación-ECC y recopilación de información que se viene construyendo desde lo departamental, municipal y local, se ha evidenciado la urgente necesidad de un desarrollo normativo que abarque la diversidad de estrategias desde su gobernanza, nivel y objetivos.



Con base en los insumos conceptuales, normativos y de identificación generados en los trabajos previos a la realización del simposio acerca de las estrategias complementarias de conservación (ECC), y que son fruto de los esfuerzos interinstitucionales a nivel nacional, regional y local, que se vienen desarrollando en distintos espacios de diálogo al interior de los subsistemas de áreas protegidas, en el encuentro INTERSIRAP realizado el 29 y 30 de mayo del 2014, se realizó una aproximación al concepto de ECC, así:

“Área geográfica definida en la cual se implementa una acción o un grupo de acciones por parte de un actor social (comunitario e institucional), donde confluyen diferentes escalas, figuras, intereses y esquemas de administración y manejo, para asegurar la preservación, restauración y uso sostenible de la diversidad biológica y cultural representada en un territorio, ya sea en el ámbito continental (urbano y rural), costero u oceánico, las cuales contribuyen a la complementariedad y la conectividad funcional y estructural, de las áreas protegidas”.

En este sentido, los SIRAP's han avanzado en la recopilación de información, conceptos, normas que fueron insumos para abordar el simposio, el cual se propuso los siguientes objetivos:

1. Desarrollar conceptualmente el tema de Estrategias Complementarias de Conservación (ECC), considerando las estrategias continentales (rural- urbano) y marinas.
2. Consolidar información existente sobre Estrategias Complementarias de Conservación en las diferentes regiones de Colombia.
3. Posicionar y dar a conocer las Estrategias Complementarias de Conservación continentales (rurales-urbanas) y marinas.
4. Avanzar en la sistematización de experiencias sobre el diseño, implementación, funcionamiento, seguimiento y evaluación de las Estrategias Complementarias de Conservación.
5. Analizar y discutir diferentes estrategias de conservación de la biodiversidad urbana y su inclusión en instrumentos de ordenamiento (...)

#### Estrategias Complementarias de Conservación: Conceptos

En el mandato del Convenio de Diversidad Biológica se indica que los Sistemas de Áreas Protegidas deben ser completos, representativos y bien gestionados, (...). Adicionalmente que para el cumplimiento de lo anterior, existen protocolos; sin embargo, con el cambio ambiental global, que trae consigo otros mandatos y requerimientos que no están contemplados en el Convenio de Diversidad Biológica, no podemos pensar que tenemos un sistema completo, ya que el mandato está incompleto todavía, por lo tanto se está trabajando en un Sistema de Áreas Protegidas fusionadas y que desde hace tiempo se conoce, que así sea un área pequeña en extensión que puede ser funcional, a su vez podría mantener su resiliencia a través del tiempo.

Pero ¿Qué es lo que sucede en la actualidad?, cuando el mundo está atravesando por un momento de cambio global, lo cual resulta una verdad incómoda de expresar, más aún cuando al tiempo los países reportan que ya cuentan con sistemas de Áreas Protegidas completos. Esto supone una paradoja ya que si en verdad se cuenta con sistemas representativos: ¿Por qué todavía reportamos pérdida de biodiversidad?, ¿Qué falló entonces? Pueden plantearse dos observaciones para responder estos interrogantes:

Primero, que lo completo y representativo es insuficiente y segundo, el mandato es insuficiente. Sobre todo si se habla acerca de áreas protegidas, biodiversidad, servicios ecosistémicos y seguridad ambiental territorial, ya que no sólo se trata de conservar muestras representativas y “suficientes” de biodiversidad.

Ahora el reto es que desde las ECC se debe trabajar en servicios ecosistémicos y seguridad ambiental en el territorio. Pero, también se deben asumir otros retos como el de la gobernanza, el cual concita la participación de la sociedad, no solo desde el punto de vista de un deseo positivo sino también apunta a la transformación del conflicto, muchos de estos ligados a la conservación.

Por lo tanto, es necesario retomar que la aseveración que lo que no está dentro del RUNAP, y una cantidad de figuras sueltas que no parecen estar relacionadas son ECC. Se deben ordenar los propósitos, el por qué y hacia qué, principalmente, puesto que no existen todos los instrumentos que se necesitan y en los escenarios de cambio global está la posibilidad que lo complementario se vuelva suplementario, es decir, que las Áreas Protegidas en tensiones climáticas puedan perder su viabilidad y lo que era considerado complementario, se vuelva suplementario, aportando significativamente a la conservación como lo que ya viene sucediendo sin ser lo suficientemente reconocida.

Las ECC, aportan y brindan alternativas a la conservación por lo cual las experiencias deben duplicarse y reconocerse. (...)

No se trata de organizar el territorio con las figuras ya establecidas, como el POMCA, POT, no es simplemente organizar fichas, en este sentido debemos repensar el territorio, para contribuir con estrategias que aporten a la conservación (...)

La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) 2012 plantea que las estrategias de conservación responden a la necesidad de un modelo de conservación integral que no estén enfocadas únicamente hacia áreas protegidas, sino que respondan a diferentes intereses y a las necesidades propias de cada territorio y sus habitantes (...)

Llegar a las reflexiones de ¿cómo se complementa?, ¿qué se complementa? y ¿el por qué?, es un ejercicio en donde también se han propuesto las ECC dentro de un tipo de gobernanza para identificar

verdaderamente qué actores están involucrados y cómo influyen sus acciones en el territorio, que se reconoce desde un ejercicio desarrollado por el Subsistema de Áreas Marinas Protegidas, el SIRAP Pacífico, entre otros.

En la Tabla 2, se exponen los criterios mínimos por tipo de gobernanza, que puede ser pública, privada o comunitaria.

PÚBLICA	PRIVADA	COMUNITARIA
Límite geográfico definido	Límite geográfico definido	Límite geográfico definido
Designación	Reconocimiento social	Reconocimiento y apropiación por la comunidad de prácticas sostenibles y manifestaciones culturales
Marco legal y/o regulatorio	Voluntariedad	Título colectivo y/o resguardo indígena reconocidos por el MinInterior
Instrumento de planificación y manejo (seguimiento y monitoreo-preferiblemente)	Instrumento de planificación y manejo (preferiblemente)	Instrumento de planificación y manejo (preferiblemente)
Objetivos que apunten a objetivos de conservación	Visión/Objetivos que se complementan con los objetivos de conservación	Enfoque, alcances o acciones que se complementan con los objetivos de conservación

**Tabla 2.** Criterios mínimos requeridos para las Estrategias Complementarias de Conservación Por tipo de gobernanza (SIRAP PACÍFICO).

## 9. REFLEXIONES FINALES

Las estrategias complementarias de conservación son fundamentales para mantener el patrimonio natural y cultural de la Nación; por lo tanto, las decisiones que se tomen sobre el territorio, frente al crecimiento económico, el desarrollo y bienestar de la población debe apuntar a reconocerlas, respaldarlas jurídicamente, posicionarlas y a evitar su deterioro y degradación.

Las dinámicas sociales y ecológicas en los paisajes urbanos son un reto para la administración de las áreas protegidas, al igual que la articulación con estrategias complementarias de conservación.

(...)

En el Pacífico las comunidades vienen avanzando en la implementación de áreas de conservación al interior de sus territorios colectivos, un ejemplo es el caso en el Valle del Cauca donde se tienen identificadas tres reservas especiales y que han sido establecidas al interior de territorios colectivos. Las estrategias están aportando a la conservación y al subsistema, se tiene planteado en el mediano plazo habilitar un espacio de construcción conjunta donde exista el diálogo y la construcción de espacios de forma participativa con los demás actores, ya que es una prioridad abrir espacios para conocer el cómo se están concibiendo las ECC.

(...) desde la diversidad biocultural del Pacífico, ya contamos con un inventario y desde la función de gobernanza las agrupamos en cuatro grandes grupos:

**Gobernanza comunitaria:** Donde se encuentran todas las iniciativas, que desde las comunidades negras, resguardos indígenas, avanzan en la región en pro de la conservación de la diversidad, desde la perspectiva o visión de las mismas comunidades de conservación

**Gobernanza privada:** Que agrupa el esfuerzo de los propietarios privados, que han establecido al interior de sus predios de Reserva Natural de la Sociedad Civil, básicamente.

**Gobernanza pública:** Agrupa las áreas de conservación, las zonas de conservación y preservación que están contenidas en los instrumentos de planificación territorial de los municipios, como los POT. Las cuales no figuran como áreas protegidas.

**Gobernanza compartida:** Tenemos como ejemplo dos experiencias en el departamento de Risaralda, que fueron declaradas de manera conjunta entre la CARDER y un consejo comunitario y otra por la corporación y por un resguardo indígena, por lo tanto se hace un manejo compartido de la estrategia.

(...)

Los actores locales como los consejos comunitarios y resguardos indígenas son fundamentales en las actividades de identificación y conceptualización de las ECC, además de que son clave en la construcción participativa de los subsistemas de áreas protegidas del orden regional y municipal.

Los avances en el tema de las ECC, en cuanto a las figuras identificadas, apuntan hacia la necesidad enfática de diferenciación entre ECC y áreas protegidas de tal forma que pueda contemplarse la posibilidad de que algunas figuras en el territorio sean incluidas en el SINAP.

## 10. RECOMENDACIONES

Las estrategias complementarias de conservación son fundamentales para mantener el patrimonio natural y cultural de la Nación; por lo tanto las decisiones que se tomen sobre el territorio, frente al crecimiento económico, el desarrollo y bienestar de la población deben apuntar a reconocerlas, respaldarlas jurídicamente, posicionarlas y a evitar el deterioro y degradación de sus territorios.

El país ha avanzado en la consolidación del SINAP definiendo categorías de áreas protegidas; creando instancias operativas nacionales, regionales y locales; identificando vacíos y prioridades de conservación y estructurando mecanismos de sostenibilidad financiera, es hora de avanzar en la misma dirección con las estrategias complementarias de conservación.

Pese a que actualmente existen escenarios de participación incluyentes y coordinados para desarrollar estrategias complementarias de conservación, se debe avanzar en una conceptualización más robusta sobre cuál es el rol de las mismas en el ordenamiento territorial, como figura innovadora o tradicional ya que constituyen una forma de repensar el ordenamiento y no está exclusivamente ligado cumplir los objetivos generales de conservación. Por tanto, se espera consolidar dichos escenarios, crear nuevos ampliarlos a otros sectores, con el fin de fortalecer y potenciar las estrategias ya existentes, reconociendo las estrategias complementarias como un mecanismo importante para garantizar el bienestar de las poblaciones rurales y urbanas.

### • **Estrategias Complementarias de Conservación: Necesidad de posicionamiento, conceptos y normatividad**

Se debe continuar construyendo de manera conjunta y articulada una definición de estrategia complementaria de conservación, así como la identificación de las estrategias regionales y locales en donde los SIRAPS juegan un papel clave en el cumplimiento de dicho objetivo.

Es necesario generar mediante una construcción participativa que involucre todos los actores, un mayor conocimiento de las experiencias e importancia que suponen las estrategias complementarias de conservación para lograr su posicionamiento como figura, reconociendo su papel y las dinámicas que en esta se desarrollan, para así posicionarlas desde lo jurídico, institucional, regional y local, con el fin de lograr el entendimiento de éstas como una oportunidad de conservación distinta a las áreas protegidas.

Se requiere avanzar en la consolidación de la información de estrategias complementarias de conservación y figuras de ordenamiento diferentes a las categorías de áreas protegidas, contemplando la necesidad de propiciar arreglos institucionales y esquemas de gobernanza para garantizar su administración y gestión efectiva.

Avanzar en la conceptualización de las estrategias complementarias de conservación, asegurará que las áreas a nivel local, regional y otras iniciativas de conservación sean posicionadas y diferenciadas, con un marco normativo que blinde estas de las problemáticas que actualmente presentan al no estar reconocidas como integrantes del SINAP.

Es fundamental seguir trazando lineamientos en la diferenciación entre estrategia complementaria de conservación y área protegida local, área protegida urbana y étnica. Por lo tanto se requiere que el país avance en la reglamentación de este tipo de áreas protegidas de modo que se establezca la posibilidad de su declaratoria e inclusión en el SINAP como áreas protegidas en los casos meritorios.

#### • **Estrategias Complementarias de Conservación: esfuerzo desde lo local, ganancia nacional**

Las ECC en lo local son un esfuerzo que busca mejorar la calidad de vida de las comunidades que de estas dependen, buscar el reconocimiento desde su identidad y la apropiación de las mismas en estas iniciativas, asegurará que se construyan las bases necesarias para una efectiva participación, gestión, administración y manejo.

Las decisiones que se tomen en torno a las ECC, deben no solo garantizar el derecho ambiental sino también los derechos colectivos de las comunidades que son parte fundamental en el ejercicio actual de posicionamiento de estas figuras de conservación que también contemplan lo cultural y tradicional.

Se debe asegurar el surgimiento y la permanencia de las estrategias complementarias desde lo local ya que de estas dependen las comunidades, gran parte de este reto está en la búsqueda de estrategias financieras como la compensación, pagos por servicios ambientales, exenciones tributarias, bonos por agua, que cimenten la funcionalidad a largo plazo de estas figuras de conservación.

#### • **Oportunidades para la conservación**

El reconocimiento y la interacción de las distintas visiones y conflictos frente al uso y la ocupación de las áreas protegidas, las estrategias complementarias de conservación y en general, del suelo y el subsuelo del territorio, es fundamental para llegar a acuerdos y formular acciones que redunden en el bienestar de las poblaciones en estos territorios y la construcción de paz.

#### • **Biodiversidad urbana: Grandes ciudades y conservación**

Las dinámicas sociales y ecológicas en los paisajes urbanos son un reto, no solo para la administración de las áreas protegidas y estrategias complementarias de conservación, sino para la gestión integral de la biodiversidad y el agua en el territorio, como bases para el bienestar humano.

Ciudades y pueblos deben diseñar de manera amplia y participativa, estrategias y herramientas de planificación y gestión territorial, que aseguren un desarrollo y modelo de ocupación del territorio ecológica y socialmente balanceado, a fin de mantener los servicios ecosistémicos de los cuales dependen.

Como se aprecia, fue amplia la discusión sobre las ECC en el II Congreso Nacional de Áreas Protegidas y se vislumbran avances al respecto, pero también falta de claridad en algunos aspectos.

- Presentación Instituto Humboldt. Otras Medidas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC): Avances del grupo de trabajo en el marco de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN

De esta presentación se destacan los siguientes apartes que dan claridad frente a las ECC:

Definición: “Un espacio geográfico definido, que no es un área protegida, pero que es manejado y gestionado de tal forma que conserva la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos y valores culturales de manera efectiva y a largo plazo.”

Cronología

COP-11 (2012)

Los países firmantes del CDB solicitan a la Secretaria Ejecutiva, en compañía con organizaciones ambientales, generar herramientas y guías técnicas para definir las Otras Medidas de Conservación Basadas en áreas.

SBSTTA-17 (October 2013)

El órgano técnico asesor del CDB recalca la necesidad de aclarar que son las Otras Medidas de Conservación Basadas en áreas, con el fin de que los países puedan reportar avances al respecto.

Grupo de Trabajo UICN 2015

Para dar respuesta a los requerimientos del CDB la UICN crea un grupo de trabajo sobre esta temática, dentro de la Comisión de Áreas Protegidas.

SBSTTA-20 (April 2016)

El grupo de trabajo creado con el objetivo de generar lineamientos se presenta en 2016 durante el SBSTTA.

- SBSTTA-20 (April 2016)

- Durante esta reunión se estableció que las nuevas áreas protegidas y las ampliaciones y las Otras Medidas de Conservación Basadas en áreas, deberían considerar los siguiente:
- Mejorar la representatividad ecológica.
- Incrementar la conectividad.
- Promover la integración de las AP a paisajes más amplios.
- Proteger hábitats de especies amenazadas, endémicas y migratorias.
- Promover la integración de áreas manejadas por comunidades indígenas y locales.
- Proteger áreas importantes para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

#### SBSTTA-20 (April 2016)

Invita a las partes a:

Revisar las experiencias sobre:

Áreas Protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas, teniendo en cuenta el trabajo de la UICN.

Medidas adicionales para mejorar la integración de áreas protegidas y OMEC a los paisajes más amplios.

Incorporación de las AP y las OMEC en la planificación sectorial.

#### SBSTTA-20 (April 2016)

Solicita a la secretaria ejecutiva:

Desarrollar lineamientos para el tema de OMECs.

Organizar un evento para proveer asesoría técnica y científica en la definición, identificación y aspectos de manejo y el rol de las OMEC en el cumplimiento de la meta Aichi 11.

Invitar al GEF-Fondo Mundial para el medio ambiente a incorporar las OMEC en los ciclos seis y siete de financiación.

#### Preocupaciones

El reconocimiento de OMECs no debe ir en contra de la creación de nuevas áreas protegidas o hacer que estas sean sustraídas.

Se debe demostrar que realmente aportan al cumplimiento de las metas Aichi.

Existe un reto muy grande de cómo medir efectividad.

Su permanencia a largo plazo puede ser más complicada que con una AP.

Deben ser áreas que mantengan un real valor de conservación.

#### Oportunidades

Las OMEC pueden aumentar la representatividad ecológica, la conectividad y actual como zonas de amortiguación de áreas Protegidas.

Unos lineamientos claros sobre OMEC puede ayudar a identificar e incorporar a actores y modelos de gobernanza en las redes de conservación.

Permite darles mayor visibilidad y la posibilidad de mitigar amenazas.

Se lograría recolectar datos más precisos sobre este tipo de iniciativas.



## 11. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expuesto, es posible señalar que conforme al marco normativo existente en Colombia las Estrategias Complementarias de Conservación -ECC- corresponden a un área geográfica definida en la cual se implementan acciones de conservación que contribuyen a la complementariedad y la conectividad funcional y estructural de las áreas protegidas.

De acuerdo a las normas analizadas y a los documentos antes citados, no se identificó una definición legal de lo que se entiende por Estrategias Complementarias de Conservación -ECC-, no obstante que existe referencia sobre las mismas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CBD-, en el documento Conpes 3680 de 2010, entre otros. No obstante, se destaca que en los documentos citados se identificaron tres (3) definiciones de ECC, a saber:

1. En la Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas y conservadas de la UICN Utilizan la expresión «otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y territorios» - abreviado como OMEC- y corresponden a: *«espacios geográficos claramente definidos donde se logra la conservación de facto de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y de los valores culturales asociados con la expectativa de que se mantenga en el largo plazo sin importar reconocimiento o dedicación especiales»*
2. Memorias del Segundo Congreso Colombiano de Áreas Protegidas La definen como: *“Área geográfica definida en la cual se implementa una acción o un grupo de acciones por parte de un actor social (comunitario e institucional), donde confluyen diferentes escalas, figuras, intereses y esquemas de administración y manejo, para asegurar la preservación, restauración y uso sostenible de la diversidad biológica y cultural representada en un territorio, ya sea en el ámbito continental (urbano y rural), costero u oceánico, las cuales contribuyen a la complementariedad y la conectividad funcional y estructural, de las áreas protegidas”.*
3. En la Presentación del Instituto Humboldt sobre *“Otras Medidas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC): Avances del grupo de trabajo en el marco de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN”.*

Donde se define como: *“Un espacio geográfico definido, que no es un área protegida, pero que es manejado y gestionado de tal forma que conserva la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos y valores culturales de manera efectiva y a largo plazo”.*

Producto de lo anterior, se identifica coincidencia frente a los siguientes aspectos:

- a) Es un área que debe ser definida, es decir que a semejanza de las áreas protegidas, se requiere de una delimitación o determinación física en una cartografía con límites y linderos.
- b) Tienen como objeto la conservación de la naturaleza, de los servicios ecosistémicos, de las comunidades allí asentadas y de sus valores culturales.
- c) Contribuyen a la complementariedad y la conectividad funcional y estructural de las áreas protegidas
- d) Pueden ser establecidas en zonas continentales o marinas, rurales o urbanas
- e) Pueden tener creación legal o no. La ausencia de creación legal puede representar una dificultad en términos de reconocimiento de parte de las entidades públicas, de manera que debería existir una manifestación expresa de la autoridad sobre su existencia.
- f) Tienen destinación de permanencia en el largo plazo.
- g) Deben ser aceptadas y reconocidas por las comunidades asentadas en el área, por las instituciones públicas y organizaciones que adelantan acciones en torno a la conservación de la biodiversidad y los derechos de las comunidades y de la naturaleza.
- h) Pueden ser gestionadas y manejadas de manera individual o compartida por las comunidades locales, en particular las étnicas.

En el caso de Colombia se identifican las siguientes ECC:

#### • **Categorías o figuras de conservación ambiental**

Se trata de categorías de creación legal, que no son consideradas como áreas protegidas del SINAP, pero que son reconocidas por el Decreto 2372 de 2010 (hoy compilado y derogado por el Decreto 1076 de 2015) como “estrategias de conservación in situ” que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

Estas categorías de conservación ambiental pueden llegar a ser consideradas como áreas protegidas en el evento que adelanten el proceso de registro de que trata el referido decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso.

Dentro de estas categorías se encuentran las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, las áreas de reserva forestal productoras, áreas de reserva forestal protectoras-productoras, distritos de manejo integrado del AMEM, las reservas de caza y territorios fáunicos, las demás categorías de conservación que aún no hayan adelantado el proceso de registro ante el RUNAP.

#### • **Categorías internacionales de conservación**

Corresponden a lo que el Decreto 2372 de 2010, denomina “Distinciones internacionales”, sobre las que también considera que tampoco son categorías de manejo de áreas protegidas, sino que se refiere a las mismas como “estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica”.

En el decreto aludido se señala que las autoridades ambientales deberán priorizar estos sitios con el fin de adelantar acciones de conservación que podrán incluir su designación bajo alguna de las categorías de áreas protegidas. Dentro de estas categorías se encuentran los Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, Patrimonio cultural, entre otras

En este caso, existe un vacío legal, por cuanto no se ha expedido una regulación interna en Colombia que reconozca expresamente estas categorías, les dé carácter vinculante y permita que los fines para los cuales sean declaradas, se materialicen. No es claro por ejemplo, si la zonificación y uso que se prevé para las Reservas de la Biosfera o el Paisaje Cultural Cafetero son de obligatorio cumplimiento; incluso, existe dudas sobre el régimen de uso aplicable en los humedales incluidos en la Lista como de Importancia Internacional que no son áreas protegidas y que no cuentan con Plan de Manejo, salvo el desarrollo de actividades mineras, que están expresamente prohibidas en la Ley 1450 de 2011.

Así por ejemplo, en el artículo 4 de la Ley 357 de 1997<sup>1</sup>, se dispone que “Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas *creando reservas naturales en aquéllos*, estén o no incluidos en la Lista y tomará las medidas adecuadas para su custodia”.

#### • Ecosistemas estratégicos

En este caso se hace referencia a una serie de áreas y ecosistemas que por su reconocida importancia y los servicios ecosistémicos que prestan se consideran estratégicos para la conservación. Algunos de estos ecosistemas pueden estar protegidos por alguna categoría de área protegida, pero en sí mismos no lo son.

De acuerdo con las disposiciones legales que se citaron en el primer capítulo de este documento, dentro de estos se destacan los páramos, los nacimientos de agua, las zonas de recarga de acuíferos, los bosques de niebla, bosque seco, manglares, humedales, arrecifes coralinos que se consideran como áreas de especial importancia ecológica y por ende gozan de protección especial.

Conforme al Artículo 29 del Decreto 2372 de 2010 (Hoy Decreto 1076 de 2015), las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán

---

<sup>1</sup> Ley 357 de 1997 Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

Estos ecosistemas también deben contar con un instrumento de gestión, cual son los planes de manejo. En el caso de las cuencas hidrográficas, conforme al Decreto 1640 de 2012<sup>2</sup> (compilado y derogado por el Decreto 1076 de 2015), las cuencas hidrográficas deben contar con un Plan de Ordenación y Manejo, las microcuencas y los acuíferos deben contar con un plan de manejo.

Así mismo, debe existir un plan de manejo de páramos, planes de manejo integrales de manglares, delimitación de rondas hídricas, planes de manejo forestal, reglamentación de usos de agua y de vertimientos.

#### • **Categorías de protección municipal**

La facultad de reglamentar los usos del suelo a cargo de los municipios los faculta para declarar áreas protegidas locales en el denominado suelo de protección por razones ambientales. Estas categorías locales no fueron reconocidas por el Decreto 2372 de 2010, como parte de las áreas protegidas del SINAP, no obstante, se reconoce su aporte en términos de conservación, en especial en el suelo urbano.

De acuerdo con el artículo 20 del Decreto 2372 de 2010, el suelo de protección es estratégico para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional y pueden aportar al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación.

Se dispone en dicha norma, que las autoridades ambientales deberán acompañar al municipio y brindar la asesoría necesaria para las labores de conservación del área, lo cual podrá conllevar incluso su designación como áreas protegidas del SINAP.

#### • **Categorías de étnicas de conservación**

Frente a este aspecto, debe señalarse que si bien no se trata de categorías de manejo en materia ambiental y por ende no pueden ser consideradas áreas protegidas, al margen que exista traslape con algunas de ellas, teniendo en cuenta el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que les asigna la Constitución Política y la ley, y el manejo que en materia de conservación -por regla general- le dan las comunidades étnicas a sus territorios, estas áreas también clasifican dentro de las Estrategias Complementarias de Conservación, ECC.

---

<sup>2</sup> Decreto 1640 de 2012 Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

Conforme a sus prácticas tradicionales, su forma de vida y la necesidad de garantizar sus derechos, los territorios indígenas tienen una destinación hacia la conservación de manera que en su totalidad pueden ser considerados como ECC, con la salvedad de que existen pueblos originarios donde sus prácticas tradicionales no coinciden en sentido estricto con la conservación del medio ambiente, de manera que este es un asunto que dependerá del tipo de pueblo de que se trate.

Al margen de lo anterior, los territorios indígenas, a su vez tienen el carácter de entes territoriales<sup>3</sup> y además, son considerados autoridades ambientales<sup>4</sup> y al margen de la ausencia de regulación en la materia, tienen la facultad constitucional y legal para determinar -si así lo desean-, en todo su territorio o en parte del mismo, y conforme a sus planes de vida, la destinación a la conservación.

En el marco del CBD es clara la importancia que revisten estos territorios en términos de conservación, de hecho, se destaca la necesidad de respetar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

Los planes de vida y/o planes de etnodesarrollo en el componente ambiental se constituyen entonces en los referentes para este efecto.

En cuanto a las comunidades negras, son claras las facultades que le asisten a los consejos comunitarios en términos de administración del territorio colectivo y la posibilidad de declarar reservas especiales, como se puso de presente en el II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas.

- **Categorías de conservación comunitarias**

Atendiendo que de acuerdo con los artículos 8 y 58 de la Constitución Política la responsabilidad de la conservación ambiental es una responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares y que la propiedad privada le es inherente una función ecológica, es factible que las comunidades locales con el acompañamiento de organizaciones e incluso con entidades del mismo Estado, emprendan acciones dirigidas a la conservación de manera que se proteja el patrimonio natural y se materialicen formas de vida acordes con la realidad del territorio, enfatizando el uso sostenible de la biodiversidad y demás recursos naturales renovables.

En esa categoría, se incluyen las diferentes categorías de conservación ambiental que no tienen en estricto sentido una creación legal, como los corredores ecológicos, servidumbres ecológicas, acuerdos de conservación, entre otros, que corresponden a estrategias que de manera usual y cada día con mayor frecuencia, se implementan y que permiten llenar los vacíos existentes en materia de

---

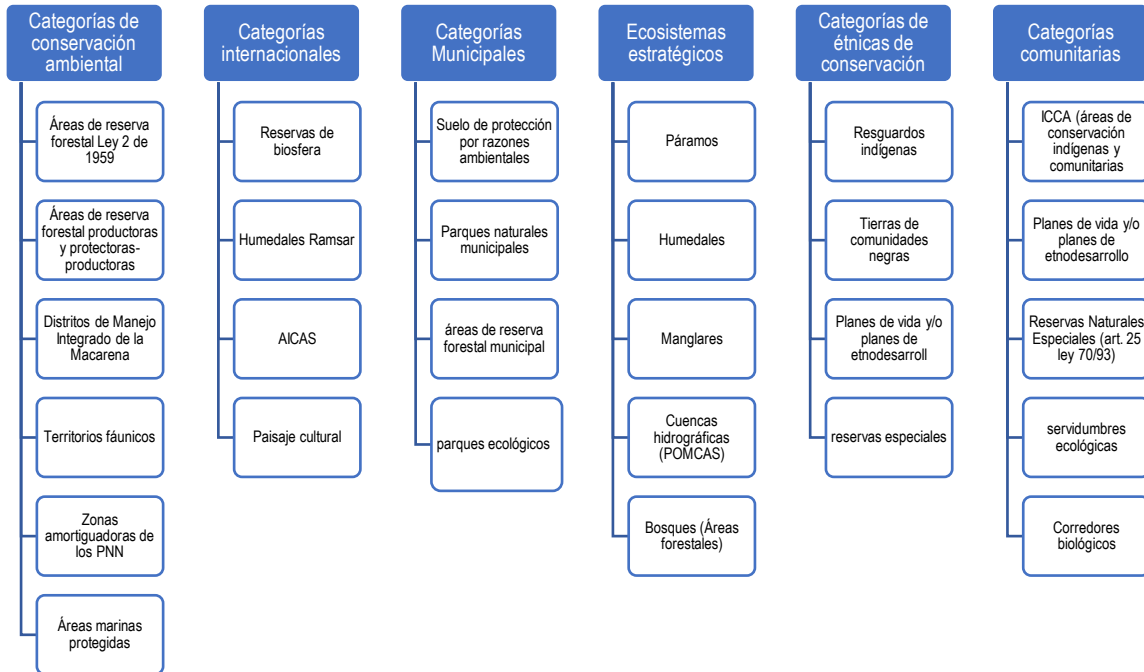
<sup>3</sup> Artículo 286 de la Constitución Política

<sup>4</sup> Sentencia C-389/16 de la Corte Constitucional

áreas protegidas y otras categorías de conservación ambiental y lograr consensos con las comunidades frente a los usos que estiman adecuados en los territorios en los que habitan.

Estas categorías no son excluyentes de las otras a las que se ha hecho referencia en este Capítulo, de manera que se pueden complementar entre si y producir un efecto mayor e integral.

**Figura 2.** Categorías de estrategias complementarias de conservación, se pone de presente lo antes expuesto



Ante los vacíos, riesgos y amenazas existentes se estima que es necesaria la expedición de un marco regulatorio que incorpore en un solo cuerpo normativo lo concerniente a las Áreas Protegidas y las diferentes Estrategias Complementarias de Conservación, ECC y señale de manera clara su alcance, finalidad, vinculatoriedad, instrumentos de gestión, mecanismos de articulación con las áreas protegidas del SINAP y se dé un blindaje jurídico a las mismas, entre otros aspectos.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

Memorias II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas  
Tomo III. Áreas Protegidas territorios para la vida y la paz  
Áreas protegidas y visiones interculturales: conociendo nuestra biodiversidad

Memorias Segundo Congreso Colombiano de Áreas Protegidas. Estructura General. Preparación Memorias.

Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas y conservadas de la UICN. 2012

Presentación Instituto Humboldt. Otras Medidas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC): Avances del grupo de trabajo en el marco de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN

Presentación Instituto Humboldt. Estrategias Complementarias e Innovadoras para la Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos

¿El fin de la frontera? Reflexiones desde el caso colombiano para una nueva construcción social de la naturaleza protegida. Revista de Estudios Sociales No. 32. Pág. 48-59. Germán I. Andrade

### Normas

Constitución Política de Colombia

Ley 200 de 1936

Ley 2 de 1959

Decreto Ley 2811 de 1974

Ley 99 de 1993

Ley 165 de 1994

Ley 357 de 1997

Ley 373 de 1997

Ley 1450 de 2011

Decreto 2372 de 2010

Decreto 3600 de 2007

Decreto 1640 de 2012

Decreto 2041 de 2014

Decreto 1076 de 2015

Decreto 1077 de 2015

Resolución 1125 de 2015