

Bogotá D.C., 13 de enero de 2015

Doctora:

BEATRIZ HELENA PRADA VARGAS

Calle 61 No. 3-14

Tel 4839011 - 3105608505

Ciudad

Radicado: 1-2014-55507

Asunto: Derecho de petición- Consulta Ronda Hidráulica y ZMPA.

Respetada doctora Beatriz:

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto, en la que se formulan las siguientes preguntas:

“1. *¿Que es una afectación ambiental?*”

2. *¿Qué es la Ronda Hídrica o Hidráulica y que es la ZMPA de un cuerpo de agua?*”

3. *¿Las Rondas Hídricas y la ZMPA de los cuerpos de agua de la ciudad tienen el mismo tratamiento?*

4. *¿La zona de Manejo y preservación Ambiental de los cuerpos de agua presentes en el Distrito Capital, es una afectación ambiental?*

5. *¿La limitación al desarrollo físico-urbanístico de un predio constituye una afectación ambiental?*

6. *¿Existe en la ciudad un procedimiento para imponer, notificar, publicar e inscribir afectaciones ambientales diferente al contenido en el capítulo 5 del Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 190 de 2004?*

7. *¿Existe alguna disposición contenida en el Código de Recursos Naturales, aplicable en la ciudad y que no esté contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.?*

8. *¿En el Decreto 1128 de 1974, Código de Recursos Naturales, tiene fuerza de ley o puede ser considerado como tal?*

9. *¿El procedimiento establecido en el Capítulo 5 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., Decreto 190 de 2004, es de obligatorio cumplimiento para las entidades*

Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



Página 1 de 9

distritales o es meramente enunciativo?

10. *¿Cuál es el trámite para imponer una afectación ambiental como la ZMPA y que autoridades son las responsables de ello?”*

Al respecto, y teniendo en cuenta que muchas de las preguntas se relacionan cabe responderlas en conjunto, según se planteará más adelante; asimismo, valga señalar que los conceptos de ronda hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental – ZMPA, se encuentran definidos en el Decreto Distrital 190 de 2004, y que los conceptos sobre “afectación” se plantean según las determinaciones de la Ley 388 de 1997, así como de los presupuestos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial:

“1 ¿Que es una afectación ambiental?”

La “afectación por causa de obra pública o por protección ambiental” está definida en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 como la restricción impuesta a un inmueble por una entidad, que limita o impide la obtención de licencias (de urbanización, parcelación, construcción o funcionamiento) por causa de una obra pública o por protección ambiental. El artículo 447 del Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial) recoge la misma definición.

La afectación implica un procedimiento que debe darse por la entidad pública ya sea “por causa de una obra pública” o “por protección ambiental”, tiene efectos sobre los derechos de dominio del titular o titulares del inmueble o los inmuebles objeto de afectación; por tanto, en dicho procedimiento éstos deben ser vinculados al proceso el cual culmina con la inscripción del acto en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, tal y como lo disponen los artículos 449, 451 y 452 del Decreto Distrital 190 de 2004. Por consiguiente, bajo el marco normativo expuesto, en sentido estricto no tendríamos un concepto de “afectación ambiental” como tal.

“2. ¿Qué es la Ronda Hídrica o Hidráulica y que es la ZMPA de un cuerpo de agua?”

“4. ¿La zona de Manejo y preservación Ambiental de los cuerpos de agua presentes en el Distrito Capital, es una afectación ambiental?”

5. ¿La limitación al desarrollo físico-urbanístico de un predio constituye una afectación ambiental?”

6. ¿Existe en la ciudad un procedimiento para imponer, notificar, publicar e inscribir afectaciones ambientales diferente al contenido en el capítulo 5 del Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 190 de 2004?”

“9. ¿El procedimiento establecido en el Capítulo 5 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., Decreto 190 de 2004, es de obligatorio cumplimiento para las entidades distritales o es meramente enunciativo?”

10. ¿Cuál es el trámite para imponer una afectación ambiental como la ZMPA y que autoridades son las responsables de ello?

El artículo 78 del Decreto Distrital 190 de 2004, define Ronda hidráulica y Zona de Manejo y Preservación Ambiental, en los siguientes términos:

“Ronda hidráulica: Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica”.

“Zona de manejo y preservación ambiental: Es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico”.

Siguiendo lo valorado en relación con la primera pregunta, se diferencia la “afectación” sea “por causa de obra pública” o “por protección ambiental” de la situación de los predios que se encuentren en la franja de terreno que hace parte de la ZMPA, contigua a la ronda hidráulica, por cuanto en este último caso, ésta se **deriva o se origina en un hecho de la naturaleza, determinada por la autoridad ambiental**¹ y, en el marco de la normatividad general del Plan de Ordenamiento Territorial, que lo clasifica como suelo de protección, cuyos usos están determinados en el artículo 103 del Decreto Distrital 190 de 2004.

Por lo expuesto, bajo el marco del Plan de Ordenamiento Territorial y el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, no se podría entender que la Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA tenga el alcance de una restricción legal en el licenciamiento; por cuanto, que se trata de un predio que hace parte de una zona especial que tiene una destinación determinada.

Al respecto, cabe destacar con relación a la naturaleza jurídica de las normas urbanísticas, que el Consejo de Estado en la sentencia del 2 de marzo de 2000², señaló que las normas urbanísticas son de utilidad pública y exigen aplicación inmediata.

“(…) Las normas urbanísticas son de utilidad pública, y por lo tanto, tienen efecto general inmediato, como lo preceptuó el artículo 18 de la Ley 153 de 1887, salvo que, excepcionalmente, en ellos se incorporen regulaciones especiales o de transición para las situaciones jurídicas en curso para la fecha de su vigencia.”

Igualmente, la misma Corporación³ señaló con relación al Plan de Ordenamiento Territorial de

¹ Secretaría Distrital de Ambiente, Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá

² Expediente 5608-2000, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de enero de 2008, proferida en el expediente núm. 2001-00675-01. M.P. Dr. Rafael Estanislao de la Fuente Pineda.

los municipios que:

“(…)

De modo que toda actividad que implique uso del suelo está subordinada ineludiblemente a dicho plan en aquellos municipios que lo tienen o, a falta del mismo, a las disposiciones municipales vigentes que regulan el uso del suelo en el correspondiente ente territorial.

(…)

Tales disposiciones son de orden público, y como tales están fundadas en la primacía o prevalencia del interés general, consagrada para esta materia en el numeral 2 del artículo 2º de la Ley 388 de 1997, y en todo aquello que sea expresión de dicho interés, tales como la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, el orden social, la preservación del medio ambiente, y todos los aspectos comprendidos en los objetivos y principios de la citada ley, señalados en sus artículos 1 y 2º, respectivamente.

(…)”(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, de lo antes expuesto se puede concluir que el señalamiento y delimitación de las zonas de manejo y preservación ambiental se realiza a través de normas urbanísticas⁴, sobre sectores de la ciudad que por sus condiciones ecológicas y de cercanía con los cuerpos de agua, deben tener un régimen especial, por consiguiente, dicho señalamiento no es una afectación al derecho de propiedad en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989, y su procedimiento y expedición se enmarca en el de las referidas normas urbanísticas.

Como se señaló en la respuesta a la primera pregunta no se encuentra prevista como tal la “*afectación ambiental*”, ni se establece un procedimiento para ello. La afectación “por causa de una obra pública” o “por protección ambiental” de que trata el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, deberá adelantarse por la entidad competente e implica un procedimiento que se encuentra establecido en los artículos 449, 451 y 452 del Decreto 190 de 2004, el cual se considera de obligatorio cumplimiento.

“3. ¿Las Rondas Hídricas y la ZMPA de los cuerpos de agua de la ciudad tienen el mismo tratamiento?”

“7. ¿Existe alguna disposición contenida en el Código de Recursos Naturales, aplicable en la ciudad y que no esté contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.?”

En relación con las referidas preguntas, en las que se solicita que se establezca que es la Ronda Hídrica o Hidráulica y que es la ZMPA y su tratamiento, consultada la Dirección de Ambiente y Ruralidad de esta Secretaría, mediante radicación 3-2014-19872 del 17 de diciembre de 2014, se

⁴ Decreto 190 de 2004- Plan de Ordenamiento Territorial
Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

conceptuó lo siguiente:

“3. ¿Las rondas hídricas y las ZMPA de los cuerpos de agua tienen el mismo tratamiento?:

Respuesta: En primer lugar se hace necesario precisar que el Decreto Ley 2811 de 1974, por medio del cual se expidió el Código Nacional de Recursos Renovables, establece en su artículo 83, que son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado, entre otros, “(...) 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 (...)”.

Con dicha aclaración, la normatividad distrital ha determinado que tanto la Ronda Hidráulica, como la Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA hacen parte de los denominados elementos del Sistema Hídrico, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 76 del Decreto Distrital 190 de 2004, norma cuyo parágrafo radica en cabeza de la autoridad ambiental la potestad de afectar o desafectar las zonas que pertenezcan o dejen de pertenecer a tales áreas, de acuerdo a los correspondientes estudios técnicos.

Específicamente, el artículo 78 de la norma distrital citada, establece las definiciones aplicables a cada uno de tales elementos del Sistema Hídrico Distrital de la siguiente manera:

“(...) Artículo 78. Definiciones aplicadas a la Estructura Ecológica Principal (artículo 12 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 77 del Decreto 469 de 2003)

(...) 3. Ronda hidráulica: Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica.

4. Zona de manejo y preservación ambiental: Es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico (...)”.

En este punto, debe señalarse que el Plan de Ordenamiento Territorial entiende, respecto de los Parques Ecológicos de Humedal, a los cuerpos de agua, la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental como una unidad ecológica en razón de las funciones ecosistémicas que cada una de tales áreas desempeña al interior de la Estructura Ecológica Principal del Distrito.

Para el caso de estos Parques Ecológicos, el artículo 96 ejusdem define el régimen de usos permitidos, condicionados y prohibidos que pueden llevarse a cabo al interior de los mismos, de la siguiente manera:

“(...) Artículo 96. Parque Ecológico Distrital, régimen de usos (artículo 27 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 87 del Decreto 469 de 2003)

Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:

Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



Página 5 de 9

1. Usos principales: *Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental.*
2. Uso compatible: *Recreación pasiva.*
3. Usos condicionados: *Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; demás infraestructura asociada a los usos permitidos.*

Los usos condicionados deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. *No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitats de la fauna nativa.*
- b. *Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural.*
- c. *No propiciar altas concentraciones de personas.*
- d. ***En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos para bicicletas sólo podrán ubicarse en el perímetro del Parque, dentro de la zona de manejo y preservación ambiental, y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.***
- e. ***En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos peatonales se ubicarán exclusivamente en la zona de manejo y preservación ambiental y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.***
- f. ***En los Parques Ecológicos de Humedal sólo los senderos ecológicos y los observatorios de aves podrán localizarse dentro de la ronda hidráulica. Los senderos ecológicos serán de materiales permeables y no excederán un ancho de 1 metro.***
- g. *Los senderos ecológicos tienen uso peatonal y fines educativos.*
- h. *El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de áreas duras que se podrán construir en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y en la ronda hidráulica.*
- i. *La iluminación del sendero para bicicleta y el sendero peatonal, deberá estar dirigida hacia el exterior del parque ecológico de humedal.*

4. Usos prohibidos: *Agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, dotacionales salvo los mencionados como permitidos (...).
Negrilla fuera de texto.*

Para el caso de los demás elementos del sistema hídrico, diferentes a los enunciados previamente, el artículo 101 del Decreto Distrital en cuestión establece la categoría de Corredores Ecológicos de Ronda, mismos que corresponden a las áreas de ronda y ZMPA de los demás cuerpos hídricos,

siempre y cuando su alinderación y acotamiento se haga de acuerdo a los estudios técnicos que para tal fin expida la autoridad ambiental competente.

Específicamente, el POT de Bogotá, les asigna a estos un régimen de usos propio, el cual está contenido en el artículo 103 ejusdem, mismo que difiere del establecido para los Parques Ecológicos Distritales de Humedal, y que a continuación se transcriben:

“(…) Artículo 103. Corredores Ecológicos. Régimen de usos (artículo 94 del Decreto 469 de 2003).

El régimen de usos de los corredores ecológicos, conforme a su categoría, es el siguiente:

1. Corredores Ecológicos de Ronda:

- a. En la zona de manejo y preservación ambiental: Arborización urbana, protección de avifauna, ciclorutas, alamedas y recreación pasiva.*
- b. En la ronda hidráulica: forestal protector y obras de manejo hidráulico y sanitario.*

2. Corredor Ecológico de Borde: usos forestales.

Parágrafo 1: *El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de área dura que se permitirá construir en los corredores ecológicos de que trata el presente artículo.*

Parágrafo 2: *La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará la planificación, administración y mantenimiento de los corredores ecológicos de ronda, bajo la coordinación de la autoridad ambiental competente (...).”*

Para este caso se observa que el régimen de usos aplicable a cada una de tales áreas es distinto, contrario a lo que sucede con los humedales, las cuáles, y como ya se expuso, son entendidos como unidades ecológicas.”

“7. ¿Existe alguna disposición contenida en el Código de Recursos Naturales, aplicable en la ciudad y que no esté contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C?:

Respuesta: *En este punto debe precisarse que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, de acuerdo con lo establecido por el numeral 1° del artículo 10° de la Ley 388 de 1997, establece las determinantes aplicables a tales instrumentos de Planificación, dentro de las cuales se incluyen las relacionadas con la conservación y preservación del 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 de 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 lo anterior se puede evidenciar, en primer lugar, que los aspectos ambientales, contenidos no sólo en el Decreto Ley 2811 de 1974, sino en la ley 99 de 1993 y demás normatividad ambiental complementaria, constituyen determinantes ambientales que deben ser observadas por el ordenamiento del territorio buscando el uso adecuado del territorio y teniendo en cuenta las regulaciones nacionales y regionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales, así como atender las normas relacionadas con el uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales(Sic) y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales, y 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”.

“8. ¿En el Decreto 1128 de 1974, Código de Recursos Naturales, tiene fuerza de ley o puede ser considerado como tal?”

Cabe señalar que este cuestionamiento se remitió mediante radicado 2-2014-54806 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de que en el marco de sus competencias, se dé respuesta sobre esta materia.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



Página 8 de 9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 9 Anexos: No

No. Radicación: 2-2015-01033 No. Radicado Inicial: XXXXXXXXXX

No. Proceso: 940822 Fecha: 2015-01-14 10:59

Tercero: Beatriz Helena Prada Vargas

Dep. Radicadora: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Sandra Yaneth Tibamosca Villamarin
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero
P.E. Dirección Análisis y Conceptos Jurídicos

Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ
HUANA

Página 9 de 9

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.