

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 4 2 9 6 2	
	Al responder por favor citese este número 13002025E2042962	
	Fecha Radicado: 2025-11-21 10:38:57	
	Código de Verificación: e15fc	Folios: 14
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

JAIME HERNÁN BARÓN SOTELO

Director de Desarrollo Territorial

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

ALCALDÍA MUNICIPAL DE MADRID

andrea.quintero@madridcundinamarca.gov.co

contactenos@madridcundinamarca.gov.co

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Naturaleza jurídica de predios privados ubicados en la ronda hídrica.
Radicado No. 2025E1044427.

Respetado señor Barón:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

“De manera concreta, se solicita su orientación frente a las siguientes inquietudes:

Naturaleza jurídica: ¿Un predio de propiedad privada, localizado dentro de la ronda de un río, se considera o no espacio público? ¿Qué norma regula las rondas de río?

Competencia municipal: ¿Cuál es la injerencia y/o competencia que tiene el municipio de Madrid sobre dichos predios?

Adquisición por la entidad territorial: ¿El municipio tiene la obligación de adquirir dichos terrenos para destinarlos a la protección ambiental o al espacio público?

Acceso público: En caso de tratarse de espacio público, ¿es obligatorio que dichos predios estén abiertos para el acceso irrestricto de toda la comunidad? ¿Es cierto que no pueden ser cerrados, incluso siendo de propiedad privada?

CONCEPTO JURÍDICO

En caso de que los predios localizados en la ronda no constituyan espacio público, ¿qué facultades de intervención o regulación conserva el municipio sobre los mismos?”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre la naturaleza jurídica de los bienes que se encuentran ubicados en la ronda hídrica esta Oficina Asesora Jurídica ha emitido los siguientes pronunciamientos:

Concepto OAJ- 8140-e2-23337 DEL 28 de septiembre de 2015, en el que se indicó:

*“Inicialmente, es oportuno traer a colación que con base en lo establecido por artículo 667 del código Civil Colombiano, y los artículos 80 y 83 del Decreto – Ley 2811 de 1974, los terrenos ubicados en la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del decreto ley 2811 de 1974, **salvo derechos adquiridos por particulares**, son bienes de uso publico, por lo tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

*Y que los particulares, a efectos de demostrar propiedad privada sobre tales bienes, les corresponde, tal como quedó plasmado anteriormente, **allegar título originario legalmente expedido por el Estado, que no haya perdido eficacia legal, otorgada con anterioridad al año 1873**”*

Concepto OAJ-8140-E2-2018-012720 del 30 de abril de 2018, en el que se indicó:

“El régimen de los terrenos o zonas que se ubican en la ronda de protección de un río no es otro que el que se deriva de las mismas normas a que se hace referencia en su comunicación. De manera particular, conviene remitirse a lo dispuesto en el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, cuando precisa que, salvo derechos adquiridos por particulares, se constituye “en bien inalienable e imprescriptible del Estado la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.

Es claro entonces que las normas aplicables, al tiempo que establecen el carácter inalienable e imprescriptible de las rondas hídricas, salvaguardan los derechos legalmente adquiridos por particulares, siendo este el fundamento por el que, aunque por regla general las zonas de ronda están llamadas a constituirse en bienes de uso público, puede llegar a admitirse la existencia de títulos de propiedad privada al interior de las mismas.

En cuanto a estos derechos adquiridos hace referencia, reviste especial importancia la función ecológica de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Constitución Política, de forma que la propiedad privada en ningún caso contrarie la vocación protectora inherente a estas zonas y la posibilidad de que sean adquiridas por las autoridades competentes, por vía de negociación directa o expropiación, cuando así lo determinen.

Concepto 1300-E3-2022-000122 del 9 de febrero de 2022, donde se manifestó:

“En este marco, la ronda hídrica es entendida como 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.

CONCEPTO JURÍDICO

Sobre la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974, corresponde señalar que dichas zonas hacen parte integrante del cuerpo de agua¹ y por lo tanto, con base en lo establecido por el artículo 667 del Código Civil Colombiano y los artículos 80 y 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974, se tiene que los terrenos ubicados en dicha faja, salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes de uso público, por lo tanto, son inalienables e imprescriptibles e inembargables.

(...)

Los predios ubicados en el área de protección o conservación aferente pueden ser de dominio público o privado y, por lo tanto, el régimen jurídico aplicable dependerá de la titularidad misma del bien.”

Concepto 13002024E2009433 del 21 de marzo de 2024 en el que se indicó:

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y tal como lo manifestó esta oficina en los conceptos citados en el acápite 2 de esta comunicación los bienes que se encuentran en la faja paralela al cauce permanente de ríos y lagos de hasta treinta metros de ancho son bienes de uso público inalienables e imprescindibles, salvo los derechos adquiridos por particulares con anterioridad a la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974”

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

La norma que contempla la faja paralela al cauce permanente de ríos y lagos de hasta treinta metros de ancho es la siguiente:

Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente:

“Artículo 4°. Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables. En cuanto a su ejercicio, tales derechos estarán sujetos a las disposiciones de este Código. “

“Artículo 43. El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este código y otras leyes pertinentes.”

“Artículo 69. Se podrán adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para los siguientes fines:

a). Construcción, rehabilitación o ampliación de distritos de riego; ejecución de obras de control de inundaciones de drenaje y otras obras conexas indispensables para su operación y mantenimiento;

b). Aprovechamiento de cauces, canteras, depósitos y yacimientos de materiales indispensables para la construcción de obras hidráulicas;

CONCEPTO JURÍDICO

- c). *Conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas;*
- d). *Instalación de plantas de suministro, control o corrección de aguas;*
- e). *Uso eficiente de recursos hídricos y obras hidráulicas de propiedad privada;*
- f). *Preservación y control de la contaminación de aguas;*
- g). *Establecimiento, mejora, rehabilitación y conservación de servicios públicos concernientes al uso de aguas, tales como suministro de éstas alcantarillado y generación de energía eléctrica.*
- h). *Conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas.*

Artículo 70. Para los servicios de captación, almacenamiento y tratamiento de las aguas que abastecen a una población y para el servicio de las plantas de tratamiento de aguas negras, con miras a ejercer un control efectivo a evitar toda actividad susceptible de causar contaminación, se podrán adquirir los terrenos aledaños en la extensión necesaria.”

*“Artículo 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado¹:
(...)*

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;

(...)

“Artículo 118. Los dueños de predios ribereños están obligados a dejar libre de edificaciones y cultivos el espacio necesario para los usos autorizados por ministerio de la ley, o para la navegación, o la administración del respectivo curso o lago, o la pesca o actividades similares.

En estos casos solo habrá lugar a indemnización por los daños que se causaren.

Además de lo anterior será aplicable el artículo 898 del Código Civil.”

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

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 les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran

¹ Se refiere a derechos adquiridos por particulares con anterioridad a la expedición del Decreto 2811 de 1974.

CONCEPTO JURÍDICO

a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

“(…)

6) *Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.*

7) *Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.”*

“Artículo 108. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

(…)

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley. Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales áreas tales como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías de protección ambiental que no se encuentren registradas en el Runap. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización anual para efectos de las políticas ambientales de implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación para los municipios como reconocimiento a los beneficios generados por las áreas de conservación registradas en su jurisdicción.”

“Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales 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

CONCEPTO JURÍDICO

departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SBN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. (...)

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto. (...)

Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014:

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.

Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.:

“Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes: (...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. (...)

Ley 2294 de 2023: PND Colombia Potencia Mundial de la Vida

“Artículo 32. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las

CONCEPTO JURÍDICO

siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

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 y demás normativa concordante, 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. (...)

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“Artículo 2.2.3.2.3A.1. (...)

La ronda hídrica se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental.”

Artículo 2.2.3.2.3A.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación e interpretación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)

4. Ronda Hídrica: Comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.

Así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente. Tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la “Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia”.

“Artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

b) Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua;

(...) “

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 2.2.3.2.20.3. Predios y obligaciones sobre práctica de conservación de aguas, bosques protectores y suelos. Los propietarios, poseedores o tenedores de fundos en los cuales nazcan fuentes de aguas o predios que están atravesados por corrientes o depósitos de aguas o sean aledaños a ellos, deberán cumplir todas las obligaciones sobre práctica de conservación de aguas, bosques protectores y suelos de acuerdo con las normas vigentes.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y tal como lo manifestó esta oficina en los conceptos citados en el acápite 2 de esta comunicación los bienes que se encuentran en la faja paralela al cauce permanente de ríos y lagos de hasta treinta metros de ancho son bienes de uso público inalienables e imprescindibles, salvo los derechos adquiridos por particulares con anterioridad a la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974.

En relación a los particulares con derechos adquiridos, cabe precisar que, para demostrar propiedad privada sobre tales bienes, les corresponde, tal como quedó plasmado anteriormente, allegar título originario legalmente expedido por el Estado, que no haya perdido eficacia legal, otorgado con anterioridad al año 1873, tal título originario se refiere al acto propio del Estado por medio del cual se creó una situación jurídica, respecto de una fuente de agua, sus playones, confiriendo el derecho de dominio en sentido estricto a una determinada persona natural o jurídica con anterior al año 1873.

De conformidad con los artículo 4 y 43 del Decreto-Ley 2811 de 1974, se reconocen derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre elementos ambientales y recursos naturales renovables, pero se debe indicar que la propiedad privada sobre estos, en los que reviste especial importancia la función ecológica² de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Constitución Política, en ningún caso contraría la vocación protectora inherente a estas zonas y está sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en el Decreto-Ley 2811 de 1974 y en otras leyes pertinentes, entre estas, son bienes que se encuentran sujetos a limitaciones relacionadas con la conservación y protección del recurso hídrico y a la prohibición de establecer edificaciones y cultivos en estas áreas procurando el espacio necesario para los usos autorizados por ministerio de la ley, o para la navegación, o la administración del respectivo curso o lago, o la pesca o actividades similares (artículo 118 Decreto-Ley 118 de 1974).

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, determinó que la ronda hídrica está compuesta por *“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 un área de protección o conservación aferente”* la cual debe ser acotada por las autoridades ambientales competentes, con base en los estudios que deben realizarse teniendo en cuenta los criterios definidos por el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2245 de 2017: *“Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario*

² Corte Constitucional. C-126 de 1998. *“Declarar EXEQUIBLES los artículos 4º y 43 del Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en el entendido de que, conforme al artículo 58 de la Constitución, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad.”* (Subraya fuera de texto)

CONCEPTO JURÍDICO

del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas", que incluyó definiciones adicionales y reglamentó los criterios mencionados en la Ley 1450 de 2011. Allí se define la ronda hídrica así: "Comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho", y se indica que así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente y que tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia" que fue expedida por este ministerio mediante la Resolución 957 del 31 de mayo de 2018.

En este sentido la ronda hídrica como figura de protección del recurso hídrico, incluyendo sus dos elementos constituyentes (**la faja paralela hasta de treinta (30) metros de ancho y el área de protección o conservación aferente**), aplica para todos los cuerpos de agua naturales del país, **ya sea que se localicen en zonas urbanas y/o rurales**. Al respecto se aclara que el primer elemento constituyente de la ronda hídrica, que corresponde a la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, tiene un ancho de hasta treinta (30) metros.

Respecto de los bienes de uso público, ha indicado el Consejo de Estado³ que "Y los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

Por otro lado, encontramos la figura del **Área Forestal Protectora**, cuya finalidad es la "protección y conservación de los bosques", de acuerdo con lo definido en el artículo 2.2.1.1.18.2, del Decreto 1076 de 2015, al señalar que **los propietarios de predios rurales están obligados a: "1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras. Se entiende por áreas forestales protectoras:** a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia. b) Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; c) Los terrenos con pendientes superiores al 100%. (...)."

Adicionalmente, se aclara que el "área forestal protectora" es una regulación que tiene su origen en el ordenamiento de los usos de los suelos forestales, es decir que corresponde a una regulación especial que condiciona el uso del suelo en el marco del ordenamiento (artículo 204 del Decreto – Ley 2811 de 1974 y 203 de la Ley 1450 de 2011), y debe mantenerse independientemente de la extensión del componente

3 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 66001-23-31-000-2004-00955-01(AP)

CONCEPTO JURÍDICO

ecosistémico de la ronda, y, por lo tanto, sin importar el dominio, los propietarios de los predios (Estado o privados) deben cumplir con dicho objeto de protección.

Asimismo, es importante aclarar que el área forestal protectora puede coincidir con la faja paralela a la que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto –Ley 2811 de 1974 y dependiendo de las particularidades de cada caso, puede llegar a extenderse al área de protección o conservación aferente, caso en el cual la autoridad ambiental deberá establecer las respectivas estrategias de manejo ambiental para que los propietarios de los predios cumplan con el objetivo de protección.

Ahora bien, el artículo 2.2.3.2.20.3 del Decreto 1076 de 2015 establece la obligación a los propietarios, poseedores o tenedores de fundos en los cuales nazcan fuentes de aguas o predios que están atravesados por corrientes o depósitos de aguas o sean aledaños de conservar las aguas, bosques protectores y suelos de acuerdo con las normas vigentes.

Por su parte, las autoridades ambientales cuenta con otros instrumentos para la planificación de cuencas, como los son los Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, en el cual las zonas de ronda y nacimientos son de especial protección y hacen parte de las áreas y ecosistemas estratégicos de la cuenca, y que en su conjunto configuran la base de la Zonificación Ambiental como determinante ambiental para el ordenamiento territorial, así como las demás disposiciones referidas a las prioridades de acotamiento y manejo ambiental para dichas zonas.

En cuanto a los municipios, la Constitución Política les establece como función ordenar su territorio (artículo 311) y de los Concejos Municipales, reglamentar los usos del suelo (numeral 7 del artículo 313). A nivel legal, encontramos la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 que asignan a los municipio y distritos la función de formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

Es así como, la acción urbanística de las entidades distritales o municipales ejercida en el marco de la función pública del ordenamiento territorial o municipal está definida en la Ley 388 de 1997 como *“las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto⁴”*, y establece como acciones urbanísticas: la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; localización y señalamiento de las características de infraestructura, localización de actividades, espacio público, **determinación de zonas no urbanizables**, determinación de unidades de actuación urbanística, identificación de ecosistemas de importancia ambiental; y en general, aspectos propios de la reglamentación de uso y aprovechamiento del suelo.

En efecto, es claro que estas acciones *“deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen”* y sustentarse en los casos que aplique *“(…)en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional”* y deben materializarse a través de las normas

⁴ Ley 388 de 1997. Artículo 8.

CONCEPTO JURÍDICO

urbanísticas que de acuerdo con la Ley 388 antes mencionada *“regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos⁵.”*

Ahora bien, es importante indicar que conforme el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 los municipios y distritos en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial deben tener en cuenta las determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, encontrando en el primer nivel, las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos y la gestión del cambio climático.

Teniendo en cuentas las consideraciones realizadas previamente pasamos a responder las preguntas realizadas por el solicitante:

1. *Naturaleza jurídica: ¿Un predio de propiedad privada, localizado dentro de la ronda de un río, se considera o no espacio público? ¿Qué norma regula las rondas de río?*

Los bienes que se encuentran en la faja paralela al cauce permanente de ríos y lagos de hasta treinta metros de ancho son, considerados bienes de uso público, esto es inalienables e imprescindibles, inembargables, salvo los derechos adquiridos por particulares. Esto es, que solo se pueden considerar como de propiedad privada aquellas áreas ubicadas en la faja paralela, sobre las cuales el particular pueda acreditar la existencia de un título originario expedido por el Estado con anterioridad al año de 1873.

De esta forma, pueden existir bienes privados en una ronda hídrica, bienes que se rigen por las normas de derechos privado y que no son de uso público; no obstante, en relación con su uso se debe tener en cuenta que, conforme al artículo 58 de la Constitución, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad y está sometidos a la vocación protectora inherente a estas zonas y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en el Decreto-Ley 2811 de 1974 y en otras leyes pertinentes.

2. *Competencia municipal: ¿Cuál es la injerencia y/o competencia que tiene el municipio de Madrid sobre dichos predios?*

En principio y tal como se indicó antes, en la generalidad de las rondas, es decir aquellas donde sobre tales áreas donde no existen derechos adquiridos de particulares, estas se consideran áreas *“cuyo dominio resulta también del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general”*, tal como lo indica el Consejo de Estado en precitada sentencia.

Ahora bien, en relación con áreas donde los particulares han demostrado derechos adquiridos, como se mencionó, el artículo 311 de la Constitución Política señala como función del municipio ordenar su territorio

⁵ Ibídem. Artículo 15

CONCEPTO JURÍDICO

y las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 asignan a los municipios y distritos la función de formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, dentro de los que definen los usos del suelo, normas que son aplicables igualmente en predios privados.

Ahora bien, conforme el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, que establece las funciones en materia ambiental de los municipios y distritos con régimen constitucional especial, señala que les corresponde en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental - SINA y en el marco de sus competencias, ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes de los particulares en materia ambiental y el control de las actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire y el suelo, función que se debe ejercer sin importar si se tratan de bienes públicos o privados.

3. *Adquisición por la entidad territorial: ¿El municipio tiene la obligación de adquirir dichos terrenos para destinarlos a la protección ambiental o al espacio público?*

El Decreto-Ley 2811 de 1974 establece en su artículo 69 que las entidades de derecho público **podrán** adquirir bienes de propiedad privada para los siguientes fines:

- a). Construcción, rehabilitación o ampliación de distritos de riego; ejecución de obras de control de inundaciones de drenaje y otras obras conexas indispensables para su operación y mantenimiento;
- b). Aprovechamiento de cauces, canteras, depósitos y yacimientos de materiales indispensables para la construcción de obras hidráulicas;
- c). Conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas;
- d). Instalación de plantas de suministro, control o corrección de aguas;
- e). Uso eficiente de recursos hídricos y obras hidráulicas de propiedad privada;
- f). Preservación y control de la contaminación de aguas;
- g). Establecimiento, mejora, rehabilitación y conservación de servicios públicos concernientes al uso de aguas, tales como suministro de éstas alcantarillado y generación de energía eléctrica.
- h). Conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas.

Por su parte, el artículo 70 ibidem señala que para los servicios de captación, almacenamiento y tratamiento de las aguas que abastecen a una población y para el servicio de las plantas de tratamiento de aguas negras, con miras a ejercer un control efectivo a evitar toda actividad susceptible de causar contaminación, se **podrán** adquirir los terrenos aledaños en la extensión necesaria.

CONCEPTO JURÍDICO

De esta forma, de presentarse unas las situaciones señaladas en las normas antes mencionadas las entidades de derecho público pueden evaluar la necesidad de proceder con la adquisición de un predio privado.

Por otra parte, encontramos el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 que establece que las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales y el artículo 111 ibidem establece un **deber** a los departamentos, distritos y municipios de dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Áreas que deben ser definidas como tales por la autoridad ambiental y registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA).

De conformidad con el artículo 2.2.9.8.4.1. del Decreto 1076 de 2015, las inversiones a que hacen referencia los artículos 108 y 111 antes mencionados se deben sujetar a lo previsto en el Capítulo 8 denominado Pagos por Servicios Ambientales del mencionado decreto.

4. *Acceso público: En caso de tratarse de espacio público, ¿es obligatorio que dichos predios estén abiertos para el acceso irrestricto de toda la comunidad? ¿Es cierto que no pueden ser cerrados, incluso siendo de propiedad privada?*

Los predios privados ubicados en una ronda hídrica, es decir aquellos que sobre los cuales el particular cuenta con título originario, legalmente expedido por el Estado, que no haya perdido eficacia legal, otorgada con anterioridad al año 1873, se rigen por las normas de derecho privado y en tal sentido, no están obligados a estar abiertos de forma irrestricta para toda la comunidad, no obstante, reviste en ellos especial importancia la función ecológica de la propiedad y se debe dar cumplimiento a la normatividad ambiental, la que contempla, entre otros, que estos predios se encuentran sujetos a limitaciones relacionadas con la conservación y protección del recurso hídrico y a la prohibición de establecer edificaciones y cultivos en estas áreas procurando el espacio necesario para los usos autorizados por ministerio de la ley, o para la navegación, o la administración del respectivo curso o lago, o la pesca o actividades similares (artículo 118 Decreto-Ley 118 de 1974), así mismo la normatividad dispone que los propietarios de predios rurales tiene la obligación de mantener la cobertura boscosa dentro de sus predio en las áreas forestales protectoras (artículo 2.2.1.1.18.2, del Decreto 1076 de 2015) y contempla la obligación a los propietarios, poseedores o tenedores de fundos en los cuales nazcan fuentes de aguas o predios que están atravesados por corrientes o depósitos de aguas o sean aledaños de conservar las aguas, bosques protectores y suelos de acuerdo con las normas vigentes (artículo 2.2.3.2.20.3. ibidem).

5. *En caso de que los predios localizados en la ronda no constituyan espacio público, ¿qué facultades de intervención o regulación conserva el municipio sobre los mismos?"*

Se reitera la respuesta dada a la pregunta número 2.

CONCEPTO JURÍDICO

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo expuesto a las preguntas planteadas.

El presente concepto se expide a solicitud de Jaime Hernán Barón Sotelo, Secretaría de Planeación de la Alcaldía Municipal de Madrid y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Atentamente,

LAURA CAMILA RAMOS DÍAZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ
Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Asesora OAJ

