



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION



Asociación Colombiana  
de Ciudades Capitales

DIÁLOGOS TERRITORIALES:  
**DIMENSIÓN  
AMBIENTAL**

EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DE LAS CIUDADES CAPITALES



CUADERNO DE TRABAJO NO. 1

**LAS DETERMINANTES AMBIENTALES  
DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

# DIÁLOGOS TERRITORIALES: DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS CIUDADES CAPITALES (Convenio 105 de 2020 PGN y ASOCAPITALES)

**Cuaderno de Trabajo No. 1:** Las determinantes ambientales del ordenamiento territorial

## Procuraduría General de la Nación

**Margarita Cabello Blanco**  
*Procuradora General de la Nación*

**Olga Lucía Patín**  
*Procuradora Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios*

**Elizabeth Porras Cárdenas**  
*Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios*

**Carmen Helena Gómez**  
*Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios*

## Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales

**Luz María Zapata Zapata**  
*Directora Ejecutiva*  
*Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales*

**Natalia Castañeda Angarita**  
*Asesora de Medio Ambiente*  
*Asocapitales*

**Arq. Zamir Augusto Urrea**  
*Asocapitales*

**Ing. Sergio Alexander Moncada-Alba**  
*Asocapitales*

**Diagramación**  
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES

**Nota:** Los documentos de trabajo son transcripciones de las conferencias realizadas en los talleres realizados por la PGN y Asocapitales. Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

## TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO	4
PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN	8
<b>1</b>   DIAGNÓSTICO DE LA INCORPORACIÓN DE VARIABLES AMBIENTALES Y DE GESTIÓN DE RIESGO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS CIUDADES CAPITALES	9
<b>2</b>   ACCIÓN PREVENTIVA Y DE INTERVENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO	18
<b>3</b>   DETERMINANTES AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	25
<b>4</b>   BALANCE Y RETOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CRECIMIENTO URBANO ORDENADO	31
<b>5</b>   BALANCE Y RETOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: GESTIÓN DEL RIESGO	36
<b>6</b>   PREGUNTAS	41

## PRÓLOGO

Es un gusto para mí participar en la presentación de los resultados de los “Diálogos territoriales: Dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las ciudades capitales”, enmarcados y desarrollados dentro del Convenio Interinstitucional entre la Procuraduría General de la Nación y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales ASOCAPITALES.

Alianza que se llevó a cabo por el gran impacto que vivimos hoy en día en los asuntos ambientales y en la visión misma de nuestra Constitución Política de Colombia, reconocida en muchos escenarios como “Constitución Ecológica”, y como una de las 150 cartas magnas de países que han consagrado el derecho a un ambiente sano y cuentan con una amplia legislación ambiental. Conteniendo a su vez, la gran importancia que tiene para los territorios la eficiente garantía y protección del ambiente y la correcta aplicación normativa e implementación de instrumentos de planificación y desarrollo en las regiones.

La Procuraduría General de la Nación como órgano de control y en ejercicio del mandato constitucional de protección y defensa de los derechos fundamentales y los intereses de la sociedad, desempeña un rol superior de vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, del ejercicio preferente del poder disciplinario y de intervención ante autoridades judiciales o administrativas en defensa del orden jurídico, el patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. Por ello, la PGN ha venido actuando, vigilando y avanzando en una serie de estrategias para lograr la identificación de problemáticas ambientales en el país, logrando mayor presencia en los territorios y la oportuna intervención en la defensa de carácter ambiental de los derechos de sus habitantes.

En cumplimiento de esa función, la Procuraduría General de la Nación ha identificado grandes desafíos sociales que enfrenta el país en razón al desconocimiento jurídico y técnico del ordenamiento ambiental de los territorios, la desarticulación institucional y la escasa participación de la sociedad civil. Dentro de las temáticas de mayor

preocupación se puede evidenciar la ineficiente protección del recurso hídrico, la lucha contra los efectos del cambio climático, los daños ecológicos ocasionados por la deforestación y el aumento de desastres en zonas vulnerables y de conflictos socioambientales.

Como manifestación al principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad, así como por el deber consagrado en la Constitución Política de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, previendo y controlando los factores de deterioro ambiental, la PGN a través de diversas acciones ha sugerido y exhortado a las autoridades municipales y ambientales al fortalecimiento de sus capacidades técnicas y jurídicas en los procesos de actualización y/o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, con la finalidad de obtener un desarrollo integral y equilibrado en la implementación de los instrumentos de planificación territorial, considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas de cada municipio.

En el año 2020, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios suscribió el Convenio en mención, con el principal objetivo de promover la estricta aplicación de la legislación agraria, ambiental y de gestión del riesgo en el ordenamiento territorial en sus componentes de protección del suelo rural, sostenibilidad medioambiental y gestión del riesgo de desastres.

Este convenio se ha venido desarrollando en dos (2) fases. La primera consistió en la recopilación de información sobre el estado actual de los POT vigentes de las ciudades capitales y la identificación de los aspectos más relevantes en relación con las determinantes ambientales; y la segunda etapa, enfocada en una serie de encuentros formativos en cabeza de expertos que proporcionaron elementos técnicos y normativos a los principales agentes creadores de las determinantes ambientales, talleres que contaron con la asistencia de entidades nacionales, alcaldías, autoridades ambientales y de la ciudadanía en general.

## PRÓLOGO

En este contexto, se pretende que la dimensión ambiental dentro de los POT sea estudiada e implementada en sinergia por todos los actores competentes en cada una de las ciudades, para que aumente el interés y compromiso por actualizar y aplicar los instrumentos de planificación, con el fin de propiciar ciudades y comunidades más sostenibles, con amplia cobertura en la infraestructura de los servicios públicos, adecuada distribución de los usos del suelo y que contemple efectivas acciones por el clima y la protección del suelo.

La Procuraduría General de la Nación seguirá promoviendo esta clase de alianzas y actuará de manera eficiente en la prevención de la ocurrencia de daños ambientales irreversibles y desastres en zonas vulnerables de nuestro país.

Deseo que estos diálogos produzcan sus frutos, sean útiles para cada uno de los participantes y lectores y sirvan para una mejor implementación de los POT en las regiones, todo esto para nuestras generaciones actuales y futuras.

**¡MUCHAS GRACIAS!**

**Margarita Cabello Blanco**

Procuradora General de la Nación

## PRESENTACIÓN

Es una gran satisfacción para la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios haber llevado a cabo esta alianza con Asocapitales, con el fin de buscar mecanismos y fortalecer la gestión de las determinantes ambientales en los planes de ordenamiento territorial a través de la detección de las principales problemáticas que han ocasionado deficiencias en nuestros territorios.

En la etapa de diagnóstico de este convenio se evidenciaron unos resultados que permitieron identificar puntos específicos, que dieron la pauta para llevar a cabo la segunda fase formativa de este Convenio Interadministrativo. Entre los resultados se evidenció:

- Falta de conocimiento y acompañamiento técnico en los territorios.
- Falta de actualización de los POT en los territorios y alto grado de vulnerabilidad de algunas ciudades frente al cambio climático, ubicándose en los márgenes de riesgos y amenazas ambientales.
- Un nivel muy bajo de ciudades que se destacan en la inclusión de las determinantes ambientales y de gestión de riesgos.
- Deficiencia en la elaboración y actualización de la cartografía en temas de la gestión del riesgo, en especial en el componente rural.
- Y falta de incorporación de las políticas de cambio climático.

Con este diagnóstico, se identificó y escogió cada una de las temáticas de los talleres, abriendo un espacio entre autoridades ambientales, alcaldes, funcionarios de alcaldías y agentes ambientales, para adquirir y recordar conceptos técnicos y normativos que son indispensables en la elaboración y concertación de las determinantes ambientales.

Es así que podemos ver que este convenio pudo cumplir con su objetivo principal, se realizó una participación

íntegra y se motivó a seguir actuando oportunamente entre las autoridades ambientales y gubernamentales ante la protección ambiental y de los territorios. Sin querer decir que este sea el final, es el comienzo de nuestro actuar, por el llamado de atención de este diagnóstico y los grandes retos que debemos enfrentar y asumir.

Como Procuraduría tenemos el gran reto de continuar con nuestra acción preventiva y de intervención, exhortando y solicitando, como se ha venido haciendo, a través de oficios, circulares y memorandos, en temas como del cumplimiento y responsabilidades ambientales conferidas constitucional y normativamente a las autoridades gubernamentales y ambientales, el cumplimiento de la inclusión de las determinantes ambientales como normas de superior jerarquía, la inclusión de las determinantes ambientales, la adopción de medidas urgentes frente a desbordamientos de cuerpos hídricos, el desbordamiento por lluvias, la gestión del riesgo del cambio climático y los procesos de gobernanza ambiental y de servicios públicos.

Es necesario continuar con nuestra función de intervención administrativa, logrando vigilar y supervisar todo proceso de licenciamiento, permisos ambientales, usos de recursos naturales, protección de suelo, protección de estructuras ecológicas principales, residuos sólidos y rellenos sanitarios. También con nuestra función de intervención judicial, a través de acciones populares, de tutela de incidentes de desacato y de cumplimiento en relación con los Planes de Ordenamiento Territorial, suelos de protección, riesgos y en general, todo lo relacionado con la protección al medio ambiente y vida de las personas.

A nivel gubernamental y de las autoridades ambientales también hay grandes retos, entre ellos los de trabajar articuladamente en temas tan relevantes como:

## PRESENTACIÓN

- El Cambio climático y gestión ambiental, actualizando e incluyendo en los POT las Políticas Nacionales de la Calidad del Aire y Cambio Climático.
- Acompañamiento del IGAC en la elaboración de cartografía
- Actualización de POMCAS
- Fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Asocapitales pondrá a disposición toda esta información, a través de una herramienta donde podremos acceder

a información ambiental de las ciudades, información territorial, a los documentos de POT de cada ciudad y al balance del diagnóstico realizado.

Debemos seguir propiciando en los territorios ciudades sostenibles y equitativas, se debe fortalecer la justicia ambiental y extender a todos los territorios del país esa asistencia técnica que está al alcance de unos pocos.

Agradezco inmensamente al equipo de trabajo de la Procuraduría y en especial, a Asocapitales que con su equipo humano y técnico han logrado que todo esto sea una realidad.

**Olga Lucía Patín Cure**

Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios

## INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de apoyar a las ciudades capitales en el ejercicio de revisión y actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y garantizar la adecuada incorporación de las determinantes ambientales, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales ASO-CAPITALES y la Procuraduría General de la Nación suscribieron el Convenio de Cooperación No. 105 de 2020, cuya finalidad es la actuación preventiva en el ordenamiento territorial, particularmente, en lo referente a la protección del suelo rural, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos.

Esta iniciativa permite fortalecer el ejercicio de la función pública en la gestión y planificación territorial y ambiental que está en manos de los alcaldes, en donde se requiere un gran esfuerzo de articulación de todos los niveles de gobierno para actualizar las determinantes ambientales, acompañar el proceso de actualización y revisión de los POT de las entidades territoriales y trabajar en el cierre de la brecha que existe entre la legislación ambiental vigente y la forma de administrar, planear y construir el territorio.

El Plan de Ordenamiento Territorial – POT, como instrumento esencial para desarrollar el proceso de ordenamiento urbano y rural, debe garantizar que la ocupación y uso del suelo incluya la protección de la naturaleza, la gestión integral del riesgo de desastres y la articulación del ordenamiento territorial con temas priorizados a escala global, como el cambio climático. Tener un rezago en la actualización de los POT, significa tener una imagen del territorio que no corresponde con la realidad actual de crecimiento de la mancha urbana, de aumento de número de habitantes, de constantes flujos migratorios y de la dinámica biofísica del territorio.

Urge como una prioridad de las políticas ambientales y territoriales, apoyar la actualización de los POT de las ciudades y municipios del país, garantizando la actualización de las determinantes ambientales, la incorporación

del cambio climático como una realidad territorial y por supuesto, la calidad ambiental, que en el contexto de los efectos producidos por el Covid-19, parece aún más urgente y necesaria.

Frente a este panorama del ordenamiento territorial en el país, la Procuraduría General de la Nación y Asocapitales aunamos esfuerzos en dos grandes propósitos. Primero, construir un diagnóstico de la incorporación de variables ambientales y de gestión de riesgo en los planes de ordenamiento territorial vigentes de las ciudades capitales (y asociadas); y segundo, generar un espacio de formación e intercambio de experiencias y conocimiento en una iniciativa llamada “Diálogos territoriales”.

Con el diagnóstico de los POT, se identificaron los retos y desafíos a los que se están enfrentando las ciudades capitales al momento de actualizar su POT y sobre los cuales es fundamental un trabajo interinstitucional. Estamos en una coyuntura muy favorable para incidir de manera positiva en el ejercicio de ordenar el territorio, dado que el 68% de las ciudades capitales y asociadas se encuentran actualmente en revisión o modificación de POT.

Además del Diagnóstico de los POT de las ciudades capitales y del ciclo de talleres “Diálogos Territoriales”, hoy hacemos entrega de los Cuadernos de Trabajo No. 1 “Las determinantes ambientales del Ordenamiento Territorial”, la primera de una serie de seis publicaciones que contienen las memorias y las principales ideas discutidas durante las sesiones de trabajo.

Para finalizar, quiero agradecer a todos los aliados que se han sumado a esta iniciativa: las entidades territoriales, el gobierno nacional, los organismos de control, así como las autoridades ambientales, académicos y organizaciones internacionales participantes de este proyecto.

**Luz María Zapata Zapata**

Directora Ejecutiva Asocapitales

# 1

## DIAGNÓSTICO DE LA INCORPORACIÓN DE VARIABLES AMBIENTALES Y DE GESTIÓN DE RIESGO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS CIUDADES CAPITALES<sup>1</sup>

**Natalia Castañeda Angarita**  
Asesora de Asuntos Ambientales  
Asocapitales

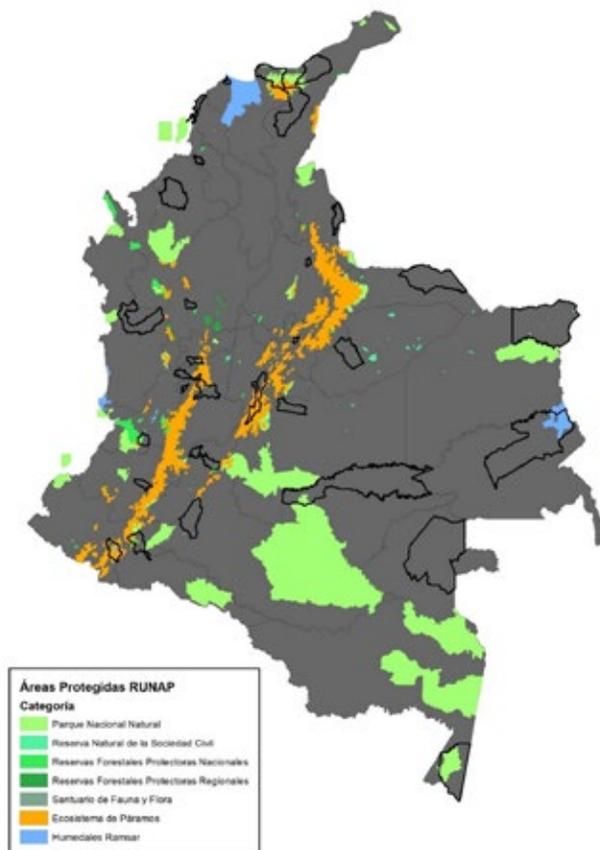
«Se realizó el diagnóstico de temas que son prioritarios en la agenda ambiental actual, temas que las ciudades están llamadas a incluir dentro de su planificación y que hoy son de obligatorio análisis e incorporación dentro de los POT como el cambio climático y la calidad ambiental»

El ciclo de conferencias inicia con el diagnóstico de la incorporación de variables ambientales y de gestión de riesgo en el ordenamiento territorial de las ciudades capitales, diagnóstico que ha venido desarrollando Asocapitales en conjunto con la Procuraduría General de la Nación (PGN) y el cuál persigue los siguientes objetivos:

- Promover la actuación preventiva en la planificación territorial, a fin de evitar daños ambientales o exposición de la población a situaciones de riesgo.
- Conocer el estado de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) vigentes de las ciudades capitales, estableciendo de una manera diagnóstica la incorporación de contenidos en materia ambiental y de gestión del riesgo.
- Identificar cuáles son las fortalezas y retos que tienen hoy los POT de las ciudades capitales.
- Fortalecer el ordenamiento territorial de las ciudades capitales en trabajo articulado con todos los actores involucrado en el ordenamiento.

Los temas ambientales relacionados con cambio climático, gestión del riesgo y calidad ambiental son un requerimiento actual, y las ciudades están llamadas a incluirlos dentro de su planificación y ordenamiento territorial.

las ciudades capitales (en el mapa los polígonos en color negro) y el riesgo que dichas ciudades presentan frente a los escenarios de cambio climático.



### Contexto ambiental de las ciudades

El punto de partida para el diagnóstico de los POT vigentes de las ciudades capitales, fue la identificación de las áreas protegidas que tienen relación con el perímetro de

En primera medida, se revisaron y analizaron las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) inscritas en el RUNAP, así como las áreas de importancia estratégica y/o las áreas de las estrategias complementarias de conservación. Con base en esta

<sup>1</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

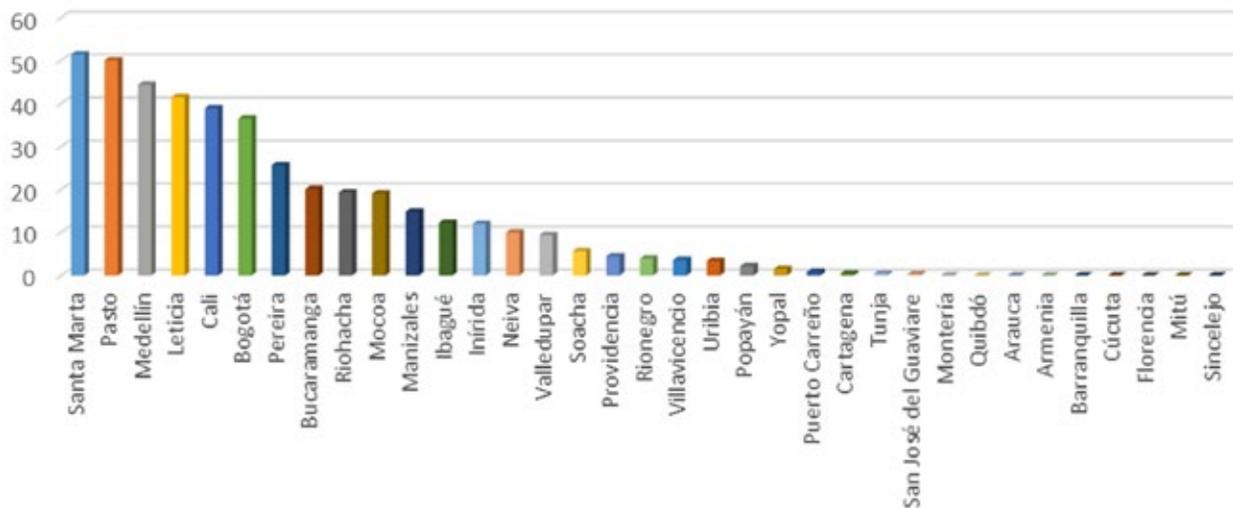
información se determinó que 12 ciudades capitales se encuentran traslapadas con Parques Nacionales Naturales (PNN) entre los que se encuentran los Farallones de Cali, el páramo de Sumapaz en Bogotá y la Sierra Nevada de Santa Marta.

De igual forma, se observa que mientras 16 ciudades cuentan con áreas en ecosistemas de páramo - zonas de gran importancia por los servicios ecosistémicos y las contribuciones que prestan para el desarrollo urbano-, otras 7 ciudades, como Santa Marta o Inírida, tienen áreas en humedales de categoría RAMSAR como la Ciénaga Grande de Santa Marta o la Estrella Fluvial de Inírida, respectivamente, que son ecosistemas funda-

mentales para el entorno geográfico de estas ciudades.

La información analizada muestra que 27 ciudades se encuentran traslapadas con alguna categoría del SINAP, entre ellas Pasto y Santa Marta, que tienen más del 50% de su territorio en alguna de estas categorías. Esta condición se presenta como un desafío, y a la vez, como una oportunidad para que los territorios hagan una gestión ambiental integral identificando cuáles son los objetivos de conservación, integrando los Planes de Manejo Ambiental, definiendo las medidas de ocupación y uso del suelo y dialogando con las autoridades ambientales con las que se deben concertar el ordenamiento del territorio.

### Porcentaje de área municipal en el SINAP



En relación a la gestión del riesgo, la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCNCC) señala que el 100% de los municipios de Colombia tiene algún grado de riesgo por cambio climático. Frente a las condiciones de vulnerabilidad social ante un evento físico peligroso, 13 ciudades capitales registran más del 50% de su población en esta condición. Por otra parte, el mapa de riesgo de la TCNCC evidencia que 19 ciudades se encuentran en un riesgo alto y muy alto frente al cambio climático, entre las que se incluyen ciudades como Bogotá, Cali y Barranquilla, cuya población supera los 10 millones de habitantes. También se suman a la lista ciudades como Leticia, Quibdó y San Andrés.

Resulta importante evaluar la probabilidad de ocurrencia de un evento amenazante relacionado con cambio climático y la capacidad de un territorio para responder con acciones de adaptación y mitigación frente a este escenario. Es de aclarar que este tipo de acciones no son sólo responsabilidad de la gestión municipal, sino que atañen a todos los actores involucrados en el ordenamiento territorial.



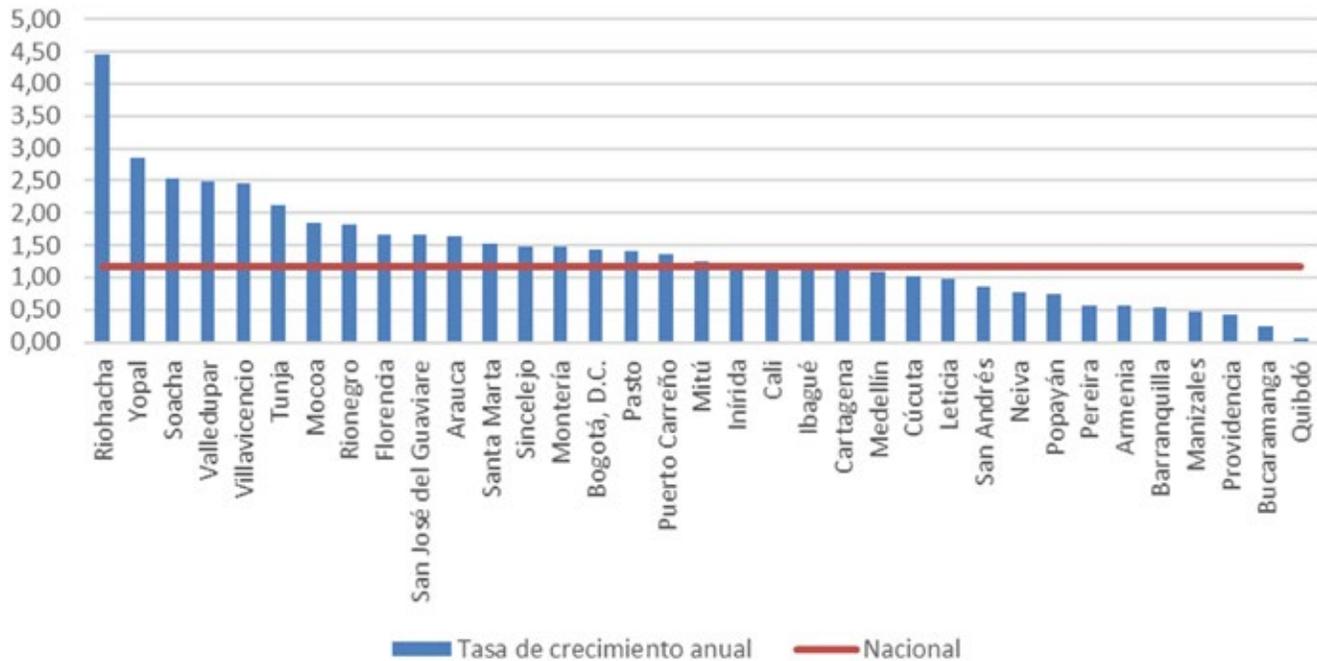
#### Contexto territorial de las ciudades capitales

En términos poblacionales, el 49% de la población total del país se encuentra en ciudades capitales. De acuerdo con datos del DANE, el 77% de la población vive hoy en cabeceras municipales. De este porcentaje, el 59% corresponde a población de ciudades capitales. De igual forma y teniendo en cuenta la distribución poblacional de las ciudades capitales, se observa que el 94% de la población es urbana y el 10% es rural. Si se contrasta la distribución de la población con la clasificación del suelo urbano y rural, se encuentra que la mayoría de las ciudades capitales tienen más del 70% de su área municipal en suelo rural y menos del 30% en área urbana. Al respecto, es importante orientar la reflexión hacia los desafíos de la concentración urbana, la seguridad y soberanía alimentaria y la necesidad cada vez más urgente de conectar la ruralidad a las áreas urbanas.

Con respecto al crecimiento de la población de las ciudades en los últimos 20 años, se puede observar como ciudades como Riohacha, Yopal, Soacha y Valledupar, tuvieron un crecimiento por encima de la tasa de crecimiento nacional, que fue del 1.18%. Llama la atención el notable crecimiento poblacional de Riohacha. Esta ciudad pasó de tener cerca de 127.000 habitantes en el año 2000, a 304.000 habitantes en el año 2020.

También se destaca que el crecimiento poblacional, por encima de la tasa nacional, se dio principalmente en ciudades intermedias, lo que plantea la necesidad de relacionar la dinámica de estas ciudades con la urgencia de la actualización de sus instrumentos de ordenamiento territorial, pues varias de estas ciudades aún tienen vigente el POT de primera generación.

## Tasa de crecimiento de la población en los últimos 20 años 2000-2020

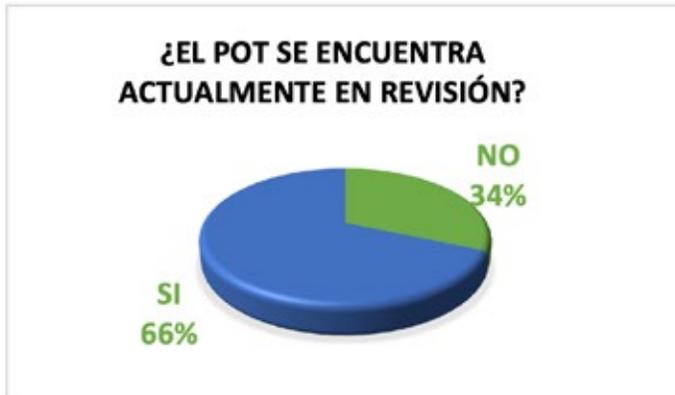


Frente a los Planes de Ordenamiento Territorial- POT, para efectos del presente diagnóstico, se analizaron los POT vigentes de las ciudades capitales y se determinó que: cuatro ciudades capitales tienen Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), cinco tienen Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y veintiséis ciudades Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Los datos muestran que 15 ciudades capitales (42%) aún tienen un POT de primera generación, el cual debe ser actualizado y modificado.

Tipo de POT <sup>2</sup>	No. Habitantes	No. Ciudades	POT primera generación	¿Se encuentra en revisión / actualización?	
				SI	NO
EOT	> 30.000	4	4	4	0
PBOT	ENTRE 30.000 Y 100.000	5	4	4	0
POT	< A 100.000	26	7	15	11
TOTAL	35	15	23	12	

De acuerdo con información suministrada por las Secretarías de Planeación de las ciudades capitales en diciembre de 2020, se determinó que 23 ciudades (66%) se encuentran en proceso de revisión del POT. Cuando se indaga por la etapa de revisión, el 65% de las ciudades manifestó encontrarse en la fase de alistamiento y diagnóstico, etapas iniciales y la gran importancia en la revisión de un POT.

<sup>2</sup> Se suman a las 32 capitales de Departamento, las ciudades de Rionegro (Antioquía), Soacha (Cundinamarca) y Uribia (capital indígena de Colombia).



Con esta información recopilada y analizada por Aso-capitales, se lograron identificar los temas que, según las Secretarías de Planeación de las ciudades, les representaron algún grado de dificultad a la hora de ser incorporados en el proceso de revisión de los POT. Se destacan los temas de gestión del riesgo, determinantes ambientales y la normatividad asociada al suelo rural. Dentro de los cuellos de botella, se mencionaron la disponibilidad de estudios técnicos básicos y detallados para poder soportar el diagnóstico, la concertación ambiental y las capacidades financieras de los territorios.

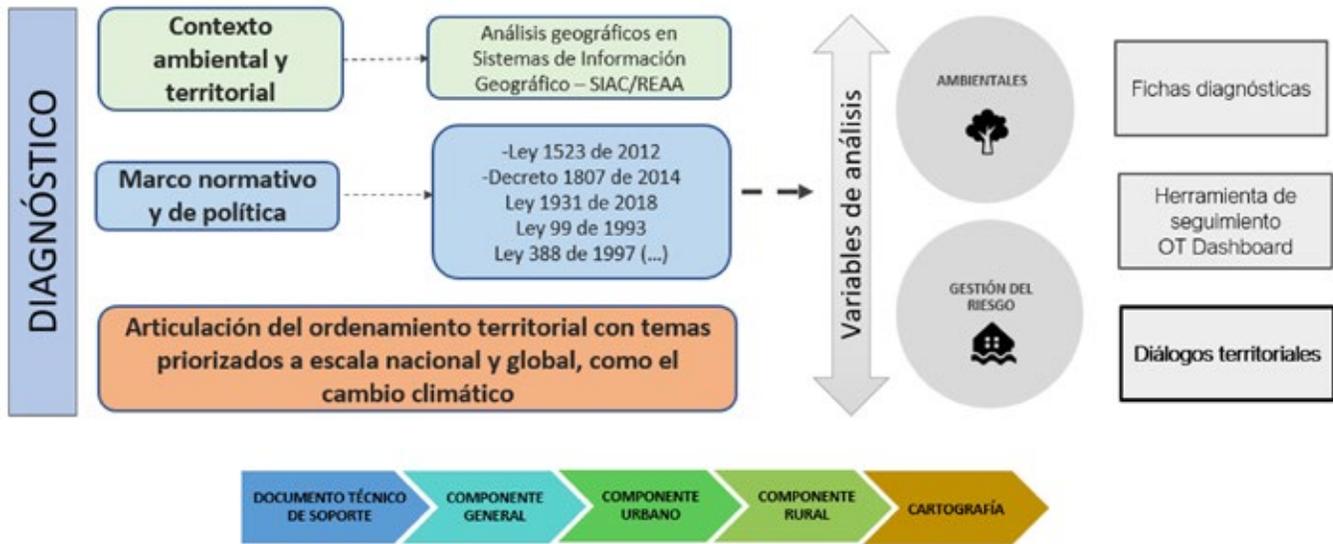
### Metodología de análisis de los POT

Para desarrollar el diagnóstico de la incorporación de la dimensión ambiental y de gestión de riesgos en los POT de las ciudades capitales y asociadas, se partió de las definiciones y requerimientos mínimos definidos en el marco normativo y la política en materia de ordenamiento territorial. Con base en ello, se definieron los ejes

temáticos, las variables, las preguntas técnicas orientadoras y un sistema de calificación, bajo la metodología de semáforo. El diagnóstico ambiental y territorial se realizó al Documento Técnico de Soporte (DTS), componente general, componente urbano, componente rural y cartografía, este último elemento, fundamental para territorializar y espacializar las decisiones frente al uso y ocupación del suelo.

Como ejes temáticos de análisis en la dimensión ambiental, se definieron:

- Alineación con ods
- Áreas protegidas, servicios ecosistémicos y entorno ambiental
- Estrategias de gobernanza
- Uso de suelo y conflicto socio-ambientales
- Calidad ambiental
- Adaptación y mitigación al cambio climático
- Ruralidad y derecho a la alimentación



En lo que refiere a los ejes temáticos asociados a la gestión del riesgo se definió, con el apoyo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), abordar dos dimensiones: conocimiento del riesgo, que integra la identificación, evaluación y zonificación de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo y la cartografía; y reducción del riesgo, que incluye las restricciones o condicionantes del uso del suelo, clasificación del suelo, medidas de mitigación y medidas de reasentamiento y reubicación.

PROCESO	EJES
CONOCIMIENTO DEL RIESGO	AMENAZA
	ELEMENTOS EXPUESTOS
	RIESGO
REDUCCIÓN DEL RIESGO	PROCESOS DE REUBICACIÓN/REASENTAMIENTO
	DESARROLLO SEGURO
	USOS DE SUELO
	ÁREAS DE RIESGO NO MITIGABLE
	CONTROL URBANÍSTICO
	REGULACIÓN URBANÍSTICA
	RESTRICCIONES POR RIESGO/AMENAZA
	MITIGACIÓN

### Resultados preliminares

A partir de la metodología de semáforo, se categorizó cada uno de los ejes temáticos asociados a la dimensión ambiental y de gestión del riesgo de los POT analizados, señalando con verde la adecuada incorporación, con amarillo la necesidad de ajustes o mejoras y con rojo, aquellos temas que no fueron incorporados o que presentaron algunas deficiencias. Es preciso señalar, que este diagnóstico busca identificar la inclusión de las determinantes ambientales del ordenamiento territorial en los POT, más no validar la precisión técnica y los detalles de la información utilizada o producida en el proceso.

A partir de lo anterior, se observan los temas que requieren mayor atención y revisión por parte de los equipos formuladores de POT en la dimensión ambiental: calidad ambiental, adaptación y mitigación al cambio climático y ruralidad y derecho a la alimentación.

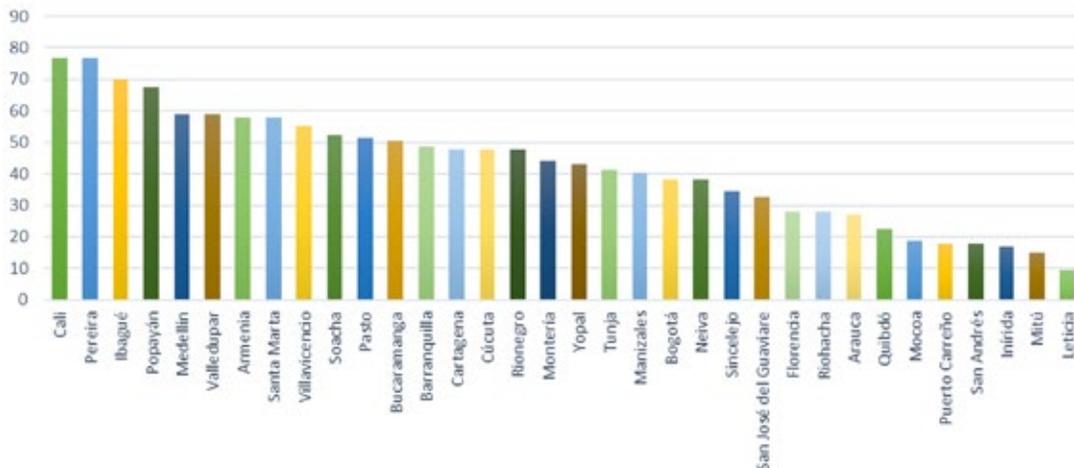
En gestión de riesgos, los datos mostraron debilidades en la identificación de elementos expuestos (viviendas,

infraestructuras, equipamientos, bienes), en la relación de los elementos expuestos a amenazas con las rondas hídricas, suelo protegido o estructura ecológica principal, en la identificación de asentamientos ubicados en zonas de riesgo y de posibles zonas de reubicación, así como una desarticulación entre la definición de la norma urbanística en relación a usos del suelo y áreas de actividad en áreas de amenaza y/o riesgo.

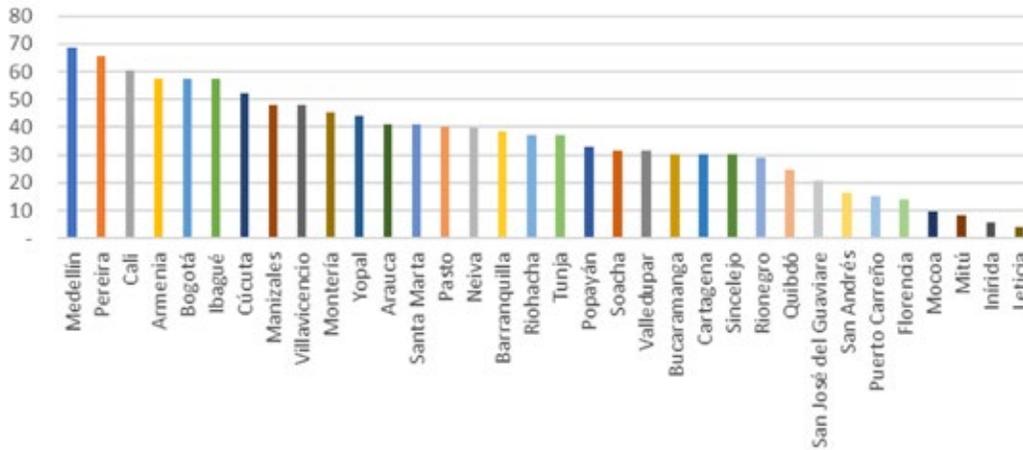
Criterios de análisis		BUENO	ACEPTABLE	INSUFICIENTE
Dimensión ambiental	ALINEACIÓN CON CDS	13	18	3
	ÁREAS PROTEGIDAS, SERVICIOS ECOSISTEMICOS Y ENTORNO AMBIENTAL	11	14	9
	ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA	4	15	15
	USO DE SUELO Y CONFLICTO SOCIO-AMBIENTALES	5	17	12
	CALIDAD AMBIENTAL	2	10	22
	ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	1	10	23
	RURALIDAD Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	0	6	28
Gestión de riesgos	AMENAZA	8	15	11
	ELEMENTOS EXPUESTOS	0	6	28
	RIESGO	5	7	22
	PROCESOS DE REUBICACIÓN/REASENTAMIENTO	2	12	20
	DESARROLLO SEGURO	5	11	18
	USOS DE SUELO	4	3	27
	ÁREAS DE RIESGO NO MITIGABLE	3	11	20
	CONTROL URBANÍSTICO	17	0	17
	REGULACIÓN URBANÍSTICA	1	7	26
	RESTRICCIONES POR RIESGO/AMENAZA	4	6	24
	MITIGACIÓN	0	4	30

Se encontró que los POT de ciudades como Cali y Pereira que destacan por sus resultados favorables en la incorporación general de los mínimos asociados a los ejes temáticos de la dimensión ambiental. En relación a las variables de gestión del riesgo, se destacan las ciudades de Pereira y Medellín.

Integración de la dimensión ambiental en el POT

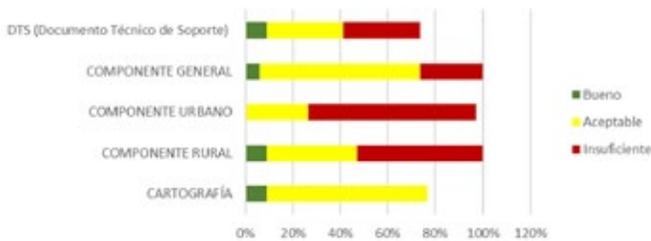


### Incorporación de la gestión del riesgo por componente POT

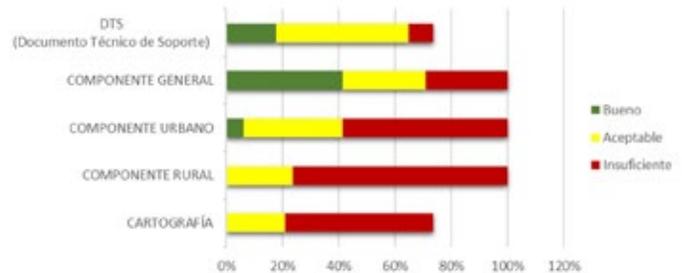


Ahora bien, el análisis no se extendió solamente a conocer la globalidad de datos ambientales y de gestión de riesgo, sino también a determinar en qué componente dentro del POT está incidiendo el comportamiento de las variables, es decir, cómo se han incorporado estas variables en el DTS, en el componente general, en el componente urbano, en el componente rural y en la cartografía. Estos son los resultados:

#### Incorporación de la dimensión ambiental por componente POT



#### Incorporación de la gestión del riesgo por componente POT



Como se observa en las gráficas anteriores, se evidencia una brecha entre la incorporación de los ejes temáticos en la fase diagnóstica de los POT y las decisiones asociadas al modelo de ocupación del territorio, es decir, que hay una gran debilidad de concretar la información ambiental y de gestión de riesgos en las normas urbanísticas de ocupación y uso de suelo, tanto del componente urbano como del rural. También se evidencia la ausencia que existe, sobretodo en el componente de riesgos, frente a una cartografía completa y actualizada.

apoyo de la PGN, se encuentra desarrollando una herramienta para la consulta, socialización y seguimiento de la información ambiental de los POT. Este “Tablero de Información Ambiental y Territorial de las Ciudades Capitales” brindará información acerca del POT de cada ciudad capital. Así mismo, permitirá conocer el estado de la incorporación de la dimensión ambiental y de gestión del riesgo en los POT, el tipo de POT y el contexto biogeográfico de las ciudades. Esta herramienta estará disponible en la página de Asocapitales <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

#### Dashboard Ordenamiento Territorial

Asocapitales, desde el Área de Medio Ambiente y con el



## INFORMACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL DE LAS CIUDADES CAPITALES



Información Territorial

Contexto Ambiental

Dimensión Ambiental en POT

Gestión de Riesgos en POT

Ficha Técnica



### Retos y desafíos de ordenamiento ambiental del territorio

A continuación, se mencionarán algunos retos del ordenamiento territorial en materia ambiental, identificados en el diagnóstico presentado y en los espacios de trabajo permanentes que desde Asocapitales se tienen con las ciudades capitales:

#### CAMBIO CLIMÁTICO

- Ajustar o formular en los distritos y municipios los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCOCT), instar a su implementación y seguimiento.
- Promover la gestión del cambio climático como una de las determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
- Apoyar desde el gobierno nacional, a que las autoridades ambientales y entidades territoriales, logren un registro histórico de mediciones de contaminantes criterio y GEI para así poder tomar las decisiones acertadas

#### ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Promover la armonización y simplificación normativa
- Fortalecer acompañamiento técnico del IGAC para la cartografía de los POT (escalas, sistemas de referencia espacial, actualización) - estandarización de la información espacial en el país.
- Algunos de los POT fueron elaborados antes de tener políticas o lineamientos normativos como la Política Nacional de la Calidad del Aire, o la Política Nacional de Cambio Climático, se deben articular.

#### CALIDAD AMBIENTAL

- Establecer e incorporar la clasificación de áreas atendiendo los niveles de contaminación del aire y fuentes de emisión, en la asignación de usos industriales en los Planes de Ordenamiento Territorial, esto con la finalidad de evitar la saturación de sustancias contaminantes y proteger a la población de la exposición (CONPES 3946).
- En la actualidad se adelanta en varias ciudades del país el diagnóstico y formulación de los POT, gran oportunidad de establecer determinantes ambientales que aporten a mejorar la calidad del aire.
- El componente ambiental de los POT requiere ampliarse más allá de la declaratoria de suelos de protección.

#### RURALIDAD Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

- Integrar los lineamientos y directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con los instrumentos de planificación territorial de las ciudades.
- Buscar estrategias sobre cómo incorporar los sistemas agroalimentarios y las cadenas de suministro en la dinámica de ocupación del territorio.
- Es necesario promover en los POT, la agricultura sostenible, el apoyo a la nutrición y los circuitos cortos de comercialización.

#### GESTIÓN DE RIESGOS

- La ausencia de estudios de detalle (cuando es requerido) o su designación para futuro desarrollo, pospone la toma de medidas necesarias en el territorio para evitar afectaciones en ocasión de eventos.
- Aunque la mayoría de ciudades, identificaron las amenazas presentes en sus territorios, no plasmaron una descripción y caracterización amplia que permitan incluirlas en la toma de decisiones frente al Ordenamiento Territorial.
- En algunos casos, los POT fueron adoptados antes de la expedición del Decreto Nacional 1807 de 2014 (Compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2015) por lo cual no tienen un procedimiento de incorporación de la Gestión del Riesgo en los parámetros vigentes en la actualidad.
- Los estudios detallados implican presupuestos económicos elevados y es necesaria la articulación institucional para tal fin.
- La información disponible por las entidades de nivel nacional como el Servicio Geológico Colombiano o el IDEAM, deben ser socializadas a las entidades territoriales para fortalecer el proceso de diagnóstico del territorio.

# 2.

## ACCIÓN PREVENTIVA Y DE INTERVENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO<sup>3</sup>

**Mayelis Chamorro Ruiz**

Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena  
Procuraduría General de la Nación

### Conceptos básicos

La Procuraduría General de la Nación se encarga de abordar el ordenamiento territorial en materia ambiental y para ello resulta importante saber que, el ordenamiento ambiental del territorio es la función estatal de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, con el objetivo de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible. En virtud de lo señalado, es necesario traer a consideración los determinantes ambientales del ordenamiento del territorio, los cuales son términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial, constituyendo normas de superior jerarquía expresadas en normas, políticas, lineamientos, directrices y criterios que se derivan de instrumentos de gestión ambiental (MADS 2016).

Así las cosas, las determinantes ambientales se pueden agrupar en ejes temáticos que son:

- **Determinantes del medio natural:** Se refieren a las áreas protegidas, los ecosistemas estratégicos, las áreas de importancia ecosistémica, la Estructura ecológica principal y estrategias complementarias, las áreas y ecosistemas estratégicos marino-costeros, los Planes de Ordenación de Cuencas Hidrográficas (POMCA), el Plan de Ordenación Forestal, entre otros.
- **Determinantes del medio transformado y gestión ambiental:** Se refieren a la calidad del aire, los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), la calidad del agua, los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), los Programas de Uso Eficiente y Ahorro de Agua (PUEAA) y la degradación de suelos.

- Determinantes de la gestión del riesgo y el cambio climático.
- Determinantes de la ocupación del suelo rural

La PGN en ejercicio de sus funciones, tiene competencia en materia de vigilancia y control de gestión ordenamiento ambiental del territorio y defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente. La función constitucional de la PGN, de acuerdo con el artículo 227 de la Constitución Nacional, es la de ejercer vigilancia en el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos en defensa de los derechos humanos, los intereses de la sociedad, los intereses colectivos, en especial el ambiente, y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas.

### Funciones de la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios

Ejercer vigilancia superior con fines preventivos y de control de gestión e intervención en los asuntos relacionados con la protección y conservación del ambiente, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y las actividades de reforma agraria, reforma rural, desarrollo rural campesino y producción agropecuaria, en cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas.

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios es el superior inmediato de los 34 procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios que cumplen sus funciones en los distintos departamentos de Colombia, y define las directrices institucionales que éstos deben cumplir en ejercicio de sus funciones. Específicamente, los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios

<sup>3</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

tienen funciones preventivas y de intervención administrativa y judicial, en relación con el ordenamiento ambiental del territorio y LAS determinantes ambientales. Sus funciones también consisten en intervenir como agente del Ministerio Público ante los tribunales y juzgados del circuito que conozcan asuntos ambientales y agrarios.

Así mismo deben interponer las acciones conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos, del ambiente o el patrimonio público. Realizar intervención en los temas ambientales, agrarios y mineros tanto por vía administrativa como por vía judicial e intervenir en los procedimientos sancionatorios ambientales que se tramiten ante las autoridades ambientales regionales.

### Actuaciones e intervenciones de la PGN en la acción preventiva

En el marco de las funciones ya mencionadas, la Procuraduría y los procuradores delegados para Asuntos Ambientales y Agrarios han trabajado para el efectivo amparo y defensa de los derechos fundamentales, priorizando y fortaleciendo la ejecución de acciones relacionadas con la conservación y protección de los recursos naturales, respaldada por la presencia de los procuradores judiciales en el territorio.

Una de las debilidades identificadas por parte del Ministerio público, es la inadecuada e insuficiente gestión ambiental en el territorio generada por la falta de conocimiento jurídico y técnico de las entidades territoriales y de las obligaciones ambientales a su cargo, lo que trae como consecuencia eventos de contaminación, deterioro de ecosistemas y pérdida de biodiversidad, generando el aumento de los conflictos ambientales en el territorio y por ende menoscabando las condiciones de vida de los habitantes del país.

A continuación, se presentarán las actuaciones preventivas y de intervención que realiza la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y los procuradores judiciales en relación con el ordenamiento ambiental del territorio y la defensa de los derechos del ambiente.

### Actuaciones preventivas

Las actuaciones preventivas se enmarcan en la elaboración y emisión de memorandos, circulares y oficios tanto por el Procurador General de la Nación como por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios. Es así que se han expedido documentos que abordan diferentes aspectos relacionados con el ordenamiento ambiental del territorio, las determinantes ambientales, la gestión del riesgo, el cambio climático y la ruralidad. Algunos ejemplos se listan a continuación:

- **Sobre determinantes ambientales**

En relación con el ordenamiento ambiental del territorio, son varios los pronunciamientos que ha realizado la Procuraduría. Uno de ellos, es la Circular 001 de enero de 2020, relacionada con el cumplimiento de las Determinantes Ambientales como normas de superior jerarquía y exigencia del concepto de norma urbanística para el desarrollo de proyectos.

- **Sobre Gestión del Riesgo, medidas preventivas por temporadas de lluvias y desabastecimiento de recurso hídrico en el país**

En el tema de gestión del riesgo se han expedidos oficios y memorando orientados a la adopción de medidas e incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial por parte de las autoridades competentes en esta materia. Entre ellos, se encuentra la Directiva 003 de abril de 2018 la cual establece la incorporación de la Gestión del Riesgo de desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial.

#### Gestión del Riesgo / Medidas Preventivas temporadas de lluvias y desabastecimiento de recurso hídrico en el país

Oficio No. 1592 de 2014 "Adopción de medidas frente al desabastecimiento del recurso hídrico debido a la variabilidad climática."

Oficio No. 593 de abril 2016 "Adopción de medidas preventivas temporada de lluvias"

Memorando 017 de diciembre 2017 "Medidas preventivas por la llegada del fenómeno de la niña."

Directiva 003 de abril de 2018 "Incorporación de la Gestión del Riesgo de desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial".

En relación con el cambio climático, la Procuraduría ha generado insumos para las administraciones distritales con el fin de que puedan incorporar esta variación global del clima en su ordenamiento del territorio, entre los que se encuentra el Memorando No. 0017 de junio de

2014, que presenta reflexiones en materia de adaptación al cambio climático.

#### Cambio Climático

Memorando No.0017 de junio de 2014 "Reflexiones en materia de adaptación al cambio climático"  
Oficio No. 379 de Abril de 2016 "Insumo en materia de Cambio Climático para la construcción del nuevo Plan de Desarrollo Municipal"  
Oficio No. 905 de Junio de 2017 "Insumos relacionados con POT y Cambio Climático"

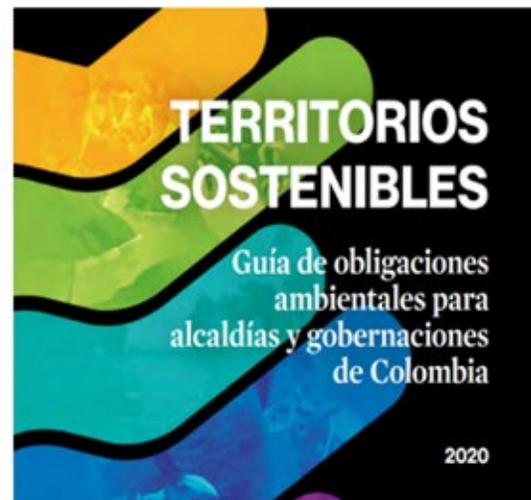
#### • Sobre gobernanza ambiental

Uno de los últimos documentos expedidos sobre este tema, es la Circular 009 de junio de 2019 que promueve la armonización entre los instrumentos de desarrollo territorial: Programa de Gobierno, Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial.

La Procuraduría se ha encargado de socializar todos los documentos técnicos y normativos que ha expedido y, con ello, solicitar información a las autoridades territoriales para evaluar el grado de avance en el cum-

plimiento de las obligaciones y con fundamento en la información recolectada, se sigue avanzando en el resto de las actuaciones hasta llegar a las actuaciones judiciales de ser necesario.

Otra de las acciones preventivas que desarrolla la Procuraduría es la generación de espacios de nivelación de conocimiento con autoridades territoriales y comunidades, por medio de las publicaciones y la elaboración de guías. En relación con el ordenamiento ambiental del territorio, se han realizado encuentros y talleres, como el taller de «Territorios empoderados para la acción climática», así como la publicación de diferentes documentos y guías, entre los que es posible mencionar: «Territorios Sostenible: Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia», guía que se elaboró en asocio entre la PGN y el Programa para el Medio Ambiente de la ONU en el año 2020 y «Recurso hídrico y responsabilidad por daño ambiental» publicada en el año 2018. Se suman a estos espacios, los "Diálogos territoriales: La dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las ciudades capitales" liderados por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la PGN.



Otras acciones preventivas que ha realizado la PGN son los espacios de articulación de acciones y generación de confianza, pactos y compromisos entre autoridades públicas y comunidades en materia ambiental, los cuales se han realizado en diversos territorios del país. Algunos de estos espacios, pactos y compromisos se muestran a continuación:

- Pacto por el agua que se firmó en Santa Marta para el abastecimiento de agua potable.
- Compromiso Ecobloque Cartagena por la recuperación de la Ciénaga de la Virgen.
- Conformación de Ecobloque para la protección de la Ciénaga Mallorquín en el departamento del Atlántico.

- Mesa Ambiental Dos Quebradas
- Mesa del Agua en los Montes de María para la protección del recurso hídrico de esta región del departamento de Bolívar

Ahora bien, en seguida se muestran las actuaciones relacionadas al objeto del presente taller. Este tipo de intervenciones corresponden a la realización de solicitudes de información, requerimientos, recomendaciones, trámites de quejas y de solicitudes de intervención, coordinación de reuniones y espacios de articulación interinstitucional y seguimiento de obligaciones a cargo de entidades públicas:

- Procesos de formulación y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial POT.
- Incorporación de las Determinantes ambientales en los planes de ordenamiento territorial.
- Articulación de los Planes municipales: PDM, POT, PMGRD, PSMV, PGIRS con las determinantes ambientales.
- Intervenciones ante Concejos Municipales en los procesos de adopción de los POT.
- Cumplimiento de metas de corto plazo de los POT y su articulación con los programas de ejecución de los PD y los presupuestos municipales.
- Minería ilegal Aurífera en Zonas Protegidas.
- Actuaciones de intervención administrativa
- Aplicación de la Directiva No. 4 sobre la protección especial del suelo rural agropecuario.
- Inversión del 1% para Conservación de recursos hídricos, artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011
- Calidad del Aire, contaminación atmosférica producida por diversas fuentes
- Olores Ofensivos
- Instalación de Antena Radioeléctrica de Comunicaciones
- Contaminación Auditiva

- Saneamiento de Vertimientos de Aguas Residuales
- Formulación, revisión y cumplimiento de las metas de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS
- Formulación y revisión de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres y elaboración de estudios de riesgo ordenados por estos planes
- Sitios de disposición Final de Residuos Sólidos

El otro tipo de intervención que se hace desde la Procuraduría Delegada y los Procuradores judiciales ambientales y agrarios es la intervención administrativa, que corresponde a intervenciones en procesos Sancionatorios Ambientales ante Autoridades Ambientales, procedimientos administrativos adelantados por diferentes autoridades, Procesos Licenciamiento Urbanístico en las curadurías urbanas y Secretarías de Planeación municipales y distritales en lo relacionado con el ambiente.

Entre las principales intervenciones de este tipo se encuentran actuaciones relacionadas con las siguientes temáticas:

- Proyectos de desarrollo urbanístico de subdivisión y parcelación en suelo rural.
- Proyectos urbanísticos que pretenden desconocer suelos de protección.
- Infracciones ambientales por uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Suministro de Agua no Apta para Consumo Humano.
- Declaratoria de Ronda Hídrica de Complejos Céntricos.
- Recuperación de ronda de protección ambiental de ríos.
- Protección Estructura Ecológica Principal de municipios.
- Suspensión Construcción en Zona de Reserva Forestal Protectora Nacional.
- Actuaciones de intervención jurídica

El último tipo de intervención que realiza la PGN es la intervención judicial. Estas actuaciones se adelantan ante los Juzgados y Tribunales Administrativos del país. Las acciones interpuestas y en las que se participa como Ministerio Público Ambiental, son en su mayoría, acciones populares, acciones de tutela e incidentes de desacato y acciones de cumplimiento.

Es importante decir que la mayoría de las decisiones judiciales se relacionan principalmente con nulidad de los POT, defensa de ecosistemas y áreas protegidas, incorporación de riesgos en los POT, expedición de plan de ordenamiento ambiental, declaración como sujeto de derechos a cuerpos de agua, protección al derecho fundamental al agua, aplicación al principio de prevención y de precaución, exigencia a través de la intervención judicial, del cese de la vulneración del derecho colectivo al ambiente sano y la dotación de los servicios públicos básicos a las poblaciones más vulnerables. Dado esto, entre las principales acciones judiciales interpuestas, relacionadas con ordenamiento ambiental del territorio, se encuentran las siguientes:

- Acción Popular Bahía de Cartagena.
- Áreas forestales protectoras en el municipio de Pereira. Acción Nulidad POT Pereira.
- Demanda de nulidad simple PBOT del Municipio de Dagua (Valle).
- Reserva Forestal Productora del Norte de Bogotá, “Thomas Van der Hammen”.
- Delimitación Páramo de Santurbán.
- Declaración del Río Otún y del Río Atrato como Sujeto de Derechos.
- Calidad del agua potable y recuperación de la represa de la isla de Providencia. Acción Popular
- Contaminación al Aire Generada por Actividad de Parquadero / Terminal de buses en el municipio de Puerto
- Colombia – Atlántico. Acción Popular fallada a favor PGN
- Puerto de Buenaventura, Vertimientos Contaminantes no solo al Cuerpo de Agua sino Partículas al Aire. Acción Popular.
- Contaminación Aguas Residuales provenientes del

Sistema de Alcantarillado y Tratamiento del municipio de Santa Lucía – Atlántico.

- Relleno Sanitario Sin Pensar. El Carmen de Bolívar.
- Licencias de urbanismo y Construcción en todo el Municipio de Jamundí por falta de una Adecuada Prestación de Servicios públicos
- Laguna de Oxidación del municipio de Maicao -La Guajira-, y construcción de un nuevo sistema de tratamiento de aguas residuales para el municipio.

En muchas ocasiones, los jueces de la República son los que están tomando las decisiones sobre el ordenamiento ambiental del territorio, debido a que las autoridades que tienen esa competencia no la llevan a cabo de forma adecuada. Por lo anterior, pese a que no es su función primordial tomar este tipo de decisiones, corresponde a los jueces deliberar entorno a diferentes aspectos ambientales. Hay que hacer claridad en que estos escenarios tienen ocurrencia cuando la PGN ha agotado sus instancias anteriores que son: las medidas preventivas y las intervenciones administrativas.

### Principales situaciones evidenciadas por la PGN en materia de ordenamiento ambiental y determinantes ambientales

Con fundamento en todas las intervenciones mencionada, las principales situaciones evidenciadas por la Procuraduría, en materia de ordenamiento ambiental y determinantes ambientales, se precisan a continuación:

#### 1. Sobre la gestión de las CARs en el ordenamiento ambiental del territorio

Se observa deficiencia en la identificación y compilación de las determinantes ambientales por parte de las Autoridades Ambientales con resoluciones de identificación y compilación desactualizadas, poco claras, de difícil comprensión para las alcaldías y sin cartografía adecuada. Así mismo, se evidencia la falta de adopción y actualización de POMCAs, Planes de ordenación forestal, Planes de Ordenación y Manejo Integral de las Unidades

Ambientales Costeras (POMIAUC) y otros planes de su competencia. De igual forma, se resalta la necesidad de fortalecer los procesos de asesoría y asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción en los procesos de formulación, revisión y ajuste de los POT y la prohibición de las concertaciones ambientales parciales o condicionadas.

Se suma a estas situaciones, la ausencia de estudios técnicos que soporten la definición reglamentación específica para sus respectivas jurisdicciones, con relación a las densidades máximas permitidas para los desarrollos de los suelos suburbanos, suelos rurales no suburbanos y suelos rurales de protección, parcelación para vivienda campestre y la indicación de umbrales máximos que deben implementar los municipios.

## 2. Sobre la planificación municipal y/o distrital para el ordenamiento territorial

En relación a las situaciones encontradas en los municipios, se observa que las decisiones sobre el territorio municipal y su articulación con el desarrollo económico y social, no son entendida por muchos municipios, sobre todo los más pequeños, los que no destinan ni gestionan recursos para sus procesos de planificación. Después de más de 20 años de la obligatoriedad del POT, hay muchos municipios que no entienden la finalidad del instrumento, por lo que no lo han podido desarrollar. Así mismo, muchos POT con vigencia de largo plazo vencida, han iniciado el proceso de revisión, pero no lo culminan por deficiencias técnicas en la elaboración de los DTS y falta de recursos para la elaboración de estudios técnicos, principalmente los de riesgos.

De igual modo, las capacidades institucionales y financieras de la mayoría de las administraciones municipales son reducidas a realizar una caracterización territorial, que permita adoptar las decisiones de planificación pertinentes, lo que constituye un obstáculo para iniciar los procesos de revisión. Además, los Planes de Desarrollo (PD) no contemplan la ejecución de las acciones definidas por los POT, al no estar contemplados no se les asignan recursos y por ende no se llevan a cabo.

Por otro lado, la corrupción en el manejo de los procesos de revisión de los POT y la falta de mecanismos para la verificación de la efectiva incorporación de la concertación ambiental en los documentos de la revisión, especialmente en el proyecto de acuerdo, dificulta su actualización.

Otras situaciones evidenciadas por la PGN en materia de ordenamiento ambiental y determinantes son:

- Desactualización de instrumentos de planificación municipal que deben servir de soporte al POT: Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, PSMV, PGIRS
- Revisiones de todos los contenidos del POT a través de la modificación excepcional de normas urbanísticas. No existe claridad sobre el alcance de los tipos de revisiones, o se pretender “forzar” las revisiones excepcionales, para evitar la realización de la revisión ordinaria.
- Insuficiente publicidad y espacios de participación de la comunidad en los procesos de revisión de POT
- Creencia que las determinantes ambientales son únicamente las que compilan las autoridades ambientales. La PGN ha debido precisar que, aunque una determinante no se compile en una resolución de la CAR, debe ser considerada y observada en los procesos de planificación (Memorando 001 de 2020).
- Insuficiente apoyo para el funcionamiento de los Consejos Territorial de Planeación, como instancia responsable de revisar y emitir conceptos sobre la propuesta de revisión y ajuste del POT.
- Desarrollo de suelo de expansión sin adopción de Planes Parciales, por ende, sin la concertación ambiental necesaria para este instrumento de planeación intermedia
- Utilización de circulares interpretativas por parte de los Secretarios de Planeación, so pretexto de interpretar artículos del POT, para autorizar proyectos que de acuerdo a las normas del mismo no podrían autorizarse.

## Retos identificados para la Procuraduría General de la Nación

Los retos identificados como Procuraduría son los siguientes:

a. Continuar realizando las actuaciones preventivas y de intervención orientadas a mejorar situaciones evidenciadas en relación con el ordenamiento ambiental del territorio y el ordenamiento territorial municipal, tomando como respaldo adicional el nuevo marco regulatorio de los POT contenido en el Decreto 1232 de 2020, el cual especifica el alcance de los tipos de revisión, precisa las fases del proceso de revisión y determina el contenido

de los documentos y reglas concretas para surtir los procedimientos de concertación.

- b. seguir generando los escenarios y espacios con autoridades y comunidades, para el fortalecimiento de capacidades y articulación de acciones.
- c. Proseguir con la elaboración de informes con fines disciplinarios para que las dependencias competentes al interior de la PGN investiguen y sancionen las conductas realizadas por los funcionarios públicos que tienen a su cargo competencias de ordenamiento ambiental del territorio, que puedan constituir faltas disciplinarias.

# 3.

## DETERMINANTES AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>4</sup>

Luis Alfonso Sierra

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS

Este taller ha dejado claro unos mensajes muy coincidentes sobre la preocupación y, tal vez, sobre la misión común que tenemos diferentes instituciones que es procurar una adecuada inclusión de la dimensión ambiental como un factor estructurante y vital en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

### Estructura del Sistema Nacional Ambiental- SINA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) tiene la función de regular, expedir normas, formular política y realizar acompañamiento a las Autoridades Ambientales (AA) territoriales, a las Autoridades Ambientales Urbanas (AAU) y a las autoridades territoriales en la debida inclusión de la dimensión ambiental

en los POT. Así mismo, actúa como ente rector y coordinador de la gestión ambiental territorial, presidiendo las actuaciones a nivel nacional que deben ejecutarse para la protección y el manejo adecuado de los recursos naturales.

En relación al Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual hace parte del MADS, este cuenta con una serie de autoridades ambientales regionales que son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS). Así mismo, el sistema cuenta con institutos de investigación de apoyo y 7 Autoridades Ambientales Urbanas, la cuales coinciden con ciudades capitales, lo que quiere decir que para efectos de los POT y de la concertación ambiental, estas ciudades capitales además de concertar con la CAR en la zona rural, tendrán que concertar con la AAU en los respectivos perímetros urbanos.

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

### MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ente rector del Sistema, formulador de Políticas y coordinador de la gestión ambiental en el país.

#### 33 CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES – CAR's (26 CAR y 7 CDS)

- Ejecutoras de las políticas.
- Autoridades ambientales.
- Coordinación Regional.

#### PARQUES NACIONALES NATURALES Y SISTEMAS DE AREAS PROTEGIDAS

ANLA

#### 32 DEPARTAMENTOS

Promover y ejecutar políticas nacionales, regionales y sectoriales con relación al medio ambiente.

#### 5 INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Ejecutan las políticas de ciencia, tecnología e información ambiental y proveen información al SINA.

#### 1104 MUNICIPIOS

Promover y ejecutar políticas nacionales, regionales y sectoriales con relación al medio ambiente.

#### 7 AUTORIDADES AMBIENTALES URBANAS

Mismas funciones de las CAR's en el perímetro urbano. Ejecutan las políticas en materia ambiental urbana formuladas por el Ministerio: residuos sólidos, transporte urbano, calidad del aire, etc.



SECTOR PRIVADO Y SOCIEDAD CIVIL

#### ORGANISMOS DE CONTROL Y OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Funciones de apoyo y colaboración.

<sup>4</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

También hace parte del SINA, el sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN), que coordina el sistema de áreas protegidas, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las entidades territoriales, los departamentos, los municipios y otras instituciones, como la Procuraduría General de la Nación. Finalmente, y como base del SINA, se encuentra la participación ciudadana, el sector privado y la sociedad civil.

### Funciones ambientales de los municipios y departamentos

Los departamentos y los municipios tienen funciones ambientales derivadas de la Ley 99 del 1993, entre ellas, ejercer en coordinación con las demás entidades del SINA, las funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, la expedición, con sujeción a las normas superiores, de las disposiciones especiales relacionadas con el medio ambiente, así como, la promoción, cofinanciación o ejecución de obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.

### Ordenamiento ambiental territorial

En materia de ordenamiento territorial, los municipios tienen la función de formular y adoptar los POT, a partir de los cuales deben reglamentar y definir de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, en las áreas de expansión y en las áreas rurales, de acuerdo con las leyes y las normas superiores. Así mismo, también es competencia de los municipios optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos, lo que implica que deben definir la disponibilidad de las tierras para uso residencial, industrial, entre otras categorías.

### Principales competencias de los municipios en ordenamiento territorial



La Constitución Nacional de 1991 afirma que los municipios son entes territoriales autónomos, capaces de promover el desarrollo integral de sus territorios. Sin embargo, para el uso y la reglamentación del suelo de los mismos, en términos de ordenamiento territorial, se deben acatar algunos mandatos de mayor jerarquía, entre ellos las determinantes ambientales. Es de mencionar que el ordenamiento ambiental territorial es una función atribuida al Estado, en donde se debe garantizar la regulación y orientación del proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación en el marco del desarrollo sostenible.

Sobre el marco normativo relacionado con el ordenamiento territorial, se destacan cuatro niveles de sustento normativo:

**1. La Constitución Política de 1991:** establece los fines básicos del ordenamiento territorial del Estado, la capacidad de las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo, las estrategias de la política social, económica y ambiental en relación al ordenamiento territorial, entre otras.

**2. La Ley 99 de 1993:** además de crear el SINA, afirma que el fin fundamental del desarrollo del país debe ser el desarrollo sostenible, que armonice el mejoramiento de las condiciones de vida de la población previniendo el deterioro ambiental, y garantizando la

participación ciudadana en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial desde la dimensión ambiental.

**3. La Ley 388 de 1997:** define los POT, PBOT y EOT, sus contenidos, vigencias y las instancias de concertación, además de una serie de normas urbanísticas.

**4. Decretos Reglamentarios 1076 – 1077 de 2015:** que son reglamentaciones específicas en términos de ordenamiento territorial.



la población.

- Son definidas por las entidades del SINA y expresadas en instrumentos como normas, políticas, lineamientos, directrices, criterios y orientaciones.
- Contribuyen al cumplimiento de los estándares de calidad y del mejoramiento y conservación de los recursos naturales para garantizar un ambiente sano.
- Cuentan con vida jurídica propia, es decir que, una vez una determinante es expedida por la Autoridad Ambiental esta debe acatarse de forma

## DETERMINANTES AMBIENTALES

Qué son?	Para qué?	Quién?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial (Minambiente, 2016).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia territorial de los modelos de ocupación de los POT.</li> <li>• Articulación y continuidad de los instrumentos de planificación con los POT - Desarrollo Sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Autoridades Ambientales (Ministerio, PNN, CAR, AAU) identifican y actualizan las determinantes ambientales para orientar los modelos de ocupación territorial y la competitividad municipal y distrital.</li> </ul>

inmediata.

Si el ordenamiento ambiental se realizará de forma articulada por los órganos de control, las entidades territoriales y las autoridades ambientales, será visible un adecuado ordenamiento del territorio.

### Características de las determinantes ambientales

Las determinantes ambientales son elementos fundamentales que deben incluirse en los procesos de planificación territorial y cuentan con las siguientes características:

- Constituyen normas de superior jerarquía que, por ser de obligatorio cumplimiento, deben ser acogidas y acatadas por los municipios y distritos en la formulación de sus POT.
- Presentan diversos niveles de restricción o condicionamiento a los usos del suelo con el fin de preservar y mantener la salud y tranquilidad de

De acuerdo con las determinantes ambientales, existen niveles de restricciones y condicionamientos a los usos del suelo, lo que se traduce en la autonomía de la Entidad Territorial (ET) para definir y reglamentar los usos del suelo, dependiendo de las condiciones previamente definidas por la AA en la búsqueda de un territorio ambientalmente sostenible.

La definición de las determinantes ambientales, no requiere necesariamente la existencia de un acto administrativo. Lo que es fundamental, es reconocer los conceptos y sustentos técnicos emitidos por la Autoridad Ambiental en ejercicio de sus funciones y competencias y tener presente que, en algunos casos, la restricción y condicionamiento es mayor, si así lo definiera el plan de manejo ambiental del área y deben ser acogidos de tal manera en el POT (Ej. PNN – Páramos – RFP).

La determinante ambiental en ningún caso puede

excluirse, pero sí adaptarse a las consideraciones de la autoridad ambiental y la entidad territorial, en el marco de sus competencias, lo cual se traducirá en los acuerdos que se logren en la concertación y que sean aplicados al POT por parte de la entidad territorial.

### El papel de la Autoridad Ambiental (AA)

El Ministerio de Ambiente y las AA, en ejercicio de sus funciones, han realizado una serie de lineamientos a partir de los cuales han identificado los retos y el papel que deben desempeñar en los procesos de ordenamiento territorial. En este sentido, las Autoridades Ambientales, se encuentran en la obligación de:

1. Actualizar constantemente las determinantes ambientales, compilarlas en un solo acto y entregarlas oficialmente a los municipios y a los distritos para la actualización de los POT.
2. Prestar asistencia técnica permanente a los municipios y distritos en la incorporación de las

determinantes en sus proyectos de POT.

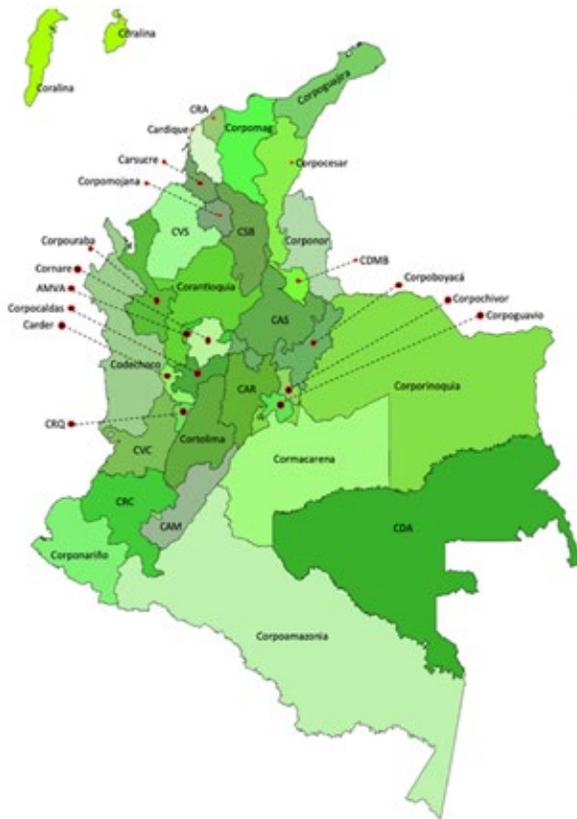
3. Realizar una adecuada concertación de los asuntos

### EL PAPEL DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL



exclusivamente ambientales de los POT. El Decreto 1232 aclara los procesos de concertación frente a la AA.

4. Realizar seguimiento a los acuerdos emanados del proceso de concertación de los POT.



#### Corporaciones Autónomas Regionales

- CARDER
- CORPONARIÑO
- CORPONOR
- CORTOLIMA
- CRQ
- CORNARE
- CVS
- CORPORINOQUIA
- CARSUCRE
- CAM
- CRA
- CAS
- CORPOBOYACA
- CORPOCHIVOR
- CORPOGUAVIO
- CARDIQUE
- CSB
- CORPAMAG
- CORPOCESAR
- CORPOGUAJIRA
- CORPOCALDAS
- CRC
- CVC
- CAR
- CDMB
- CORMAGDALENA

#### Corporaciones de Desarrollo Sostenible

- CDA
- CORPOAMAZONIA
- CORMACARENA
- CORALINA
- CODECHOCÓ
- CORPOURABÁ
- CORPOMOJONA

#### Autoridades Ambientales Urbanas

- SDA - Bogotá
- AMVA - Valle de Aburra
- DAGMA - Cali
- EPA - Cartagena
- DADSA - Santa Marta
- Barranquilla Verde
- EPA - Buenaventura

Es de aclarar que las autoridades competentes en los procesos de concertación ambiental son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) y las Autoridades Ambientales Urbanas (AAAU).

**Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los POT**

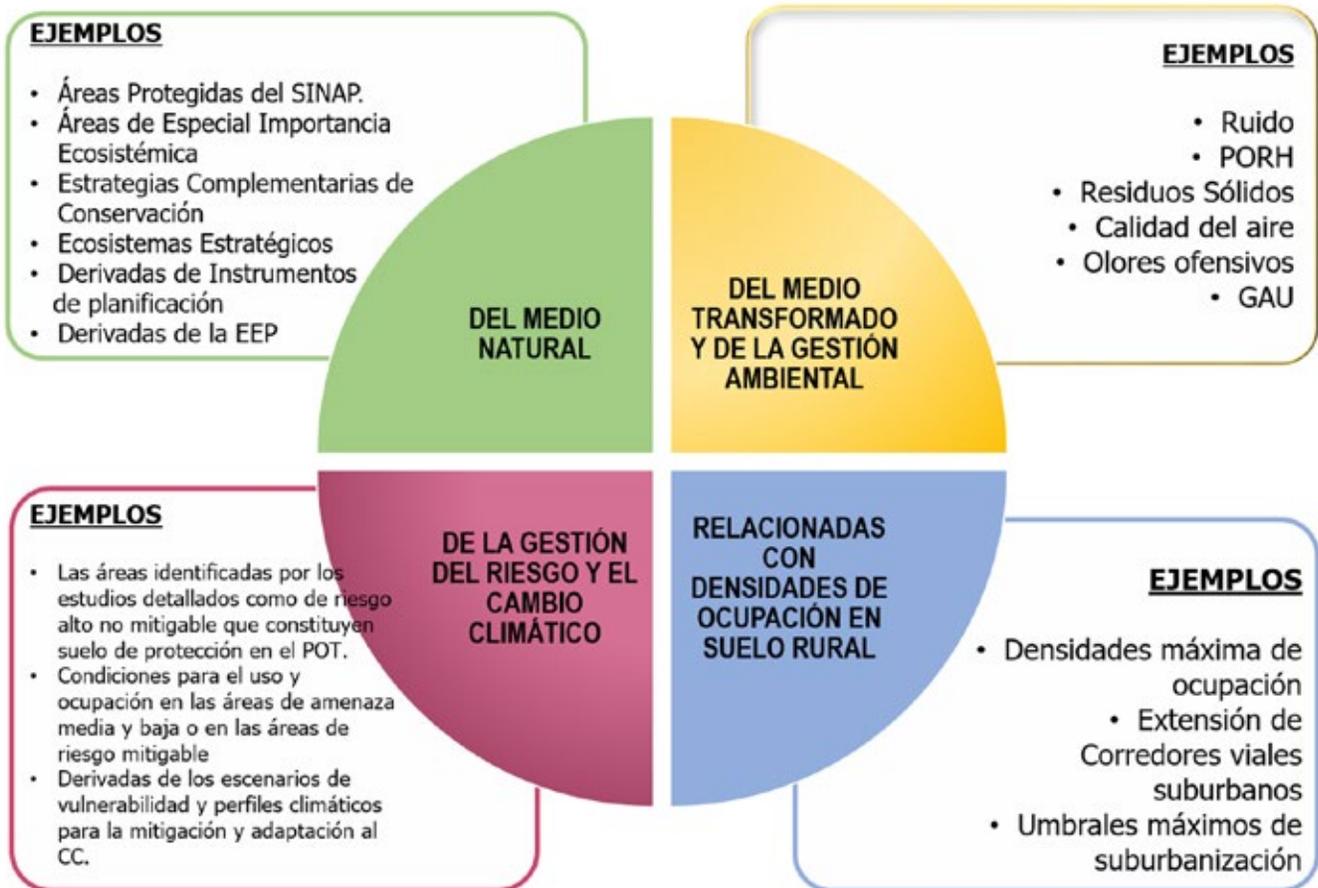
Desde el Ministerio de Ambiente se han establecido una serie de criterios para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los POT, estos criterios son:

**1. Los municipios y distritos deben formular sus POT bajo principios de sostenibilidad ambiental.**

Esto quiere decir que la dimensión ambiental es un componente fundamental dentro de los POT. Los POT deben formularse con una visión a largo plazo y asegurando la sostenibilidad ambiental y la resiliencia territorial de los modelos de ocupación de los POT. Se suma un elemento importante, la perspectiva de región.

**2. Verificar incorporación adecuada de las Determinantes Ambientales en los POT.**

Las determinantes ambientales se pueden agrupar en



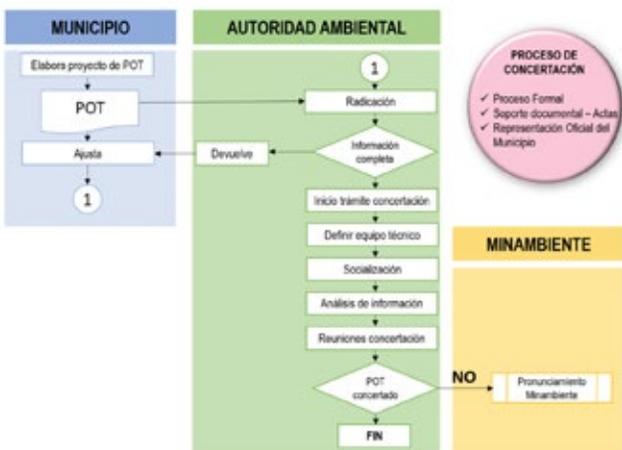
cuatro grandes grupos: determinantes del medio natural, determinantes del medio transformado y de gestión ambiental, determinantes de gestión del riesgo y cambio climático y determinantes relacionadas con densidades de ocupación del suelo rural.

### 3. Asistencia técnica de las Autoridades Ambientales para la incorporación de las Determinantes Ambientales en los POT de los municipios.

Los procesos de asistencia técnica de la AA con los municipios y distritos se dan en cuatro fases. La fase uno, consiste en la asistencia técnica en ordenamiento territorial antes de que el municipio inicie la formulación, revisión o ajuste del POT. La segunda fase se da cuando la AA define y entrega al municipio las determinantes ambientales que debe incorporar en el POT, la tercera fase, implica asistencia técnica del proceso de concertación y, la cuarta fase, el seguimiento y monitoreo durante la ejecución del POT.

### 4. Claridad en proceso de concertación de los POT con las Autoridades Ambientales AA.

La Autoridad Ambiental busca que la concertación



ambiental se logre con los municipios y distritos, para lo cual ha establecido el diagrama de flujo que se observa en la siguiente imagen. Sin embargo, cuando no se logra la concertación con la AA, el municipio o distrito deberá acudir al MADS con el fin de efectuarla.

### 5. Verificación del POT formulado a través de mecanismos de seguimiento y evaluación (incluye los asuntos ambientales concertados con las CAR)

La Autoridad Ambiental debe realizar el seguimiento de los temas concertados en los POT por medio de un mecanismo de evaluación. Hay que decir que, una vez efectuada la concertación, esta no puede modificarse bajo ningún motivo por parte de los municipios o distritos. Si el municipio no cumple, la Autoridad Ambiental hará llamados de atención y se deberá recurrir a los mecanismos de control cuando el municipio haga caso omiso a los llamados de atención que realicen las AA.

El MADS, por medio de la cartilla "Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las AA y su incorporación en los POT" (disponible en <https://www.asocapitales.co/nueva/category/medio-ambiente/documentos-ambientales/>) define los procesos que se deben seguir en la definición, actualización e incorporación de las determinantes



# 4.

## BALANCE Y RETOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CRECIMIENTO URBANO ORDENADO<sup>5</sup>

**Doris Patricia Noy**

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT

«Entre 1999 y en 2010 se hicieron la mayoría de los POT del país, sin embargo, a la fecha hay municipios que nunca han hecho planes de ordenamiento, lo que implica un rezago importante en materia de ordenamiento territorial»

### Ordenamiento Territorial – Estado actual de POT en Colombia

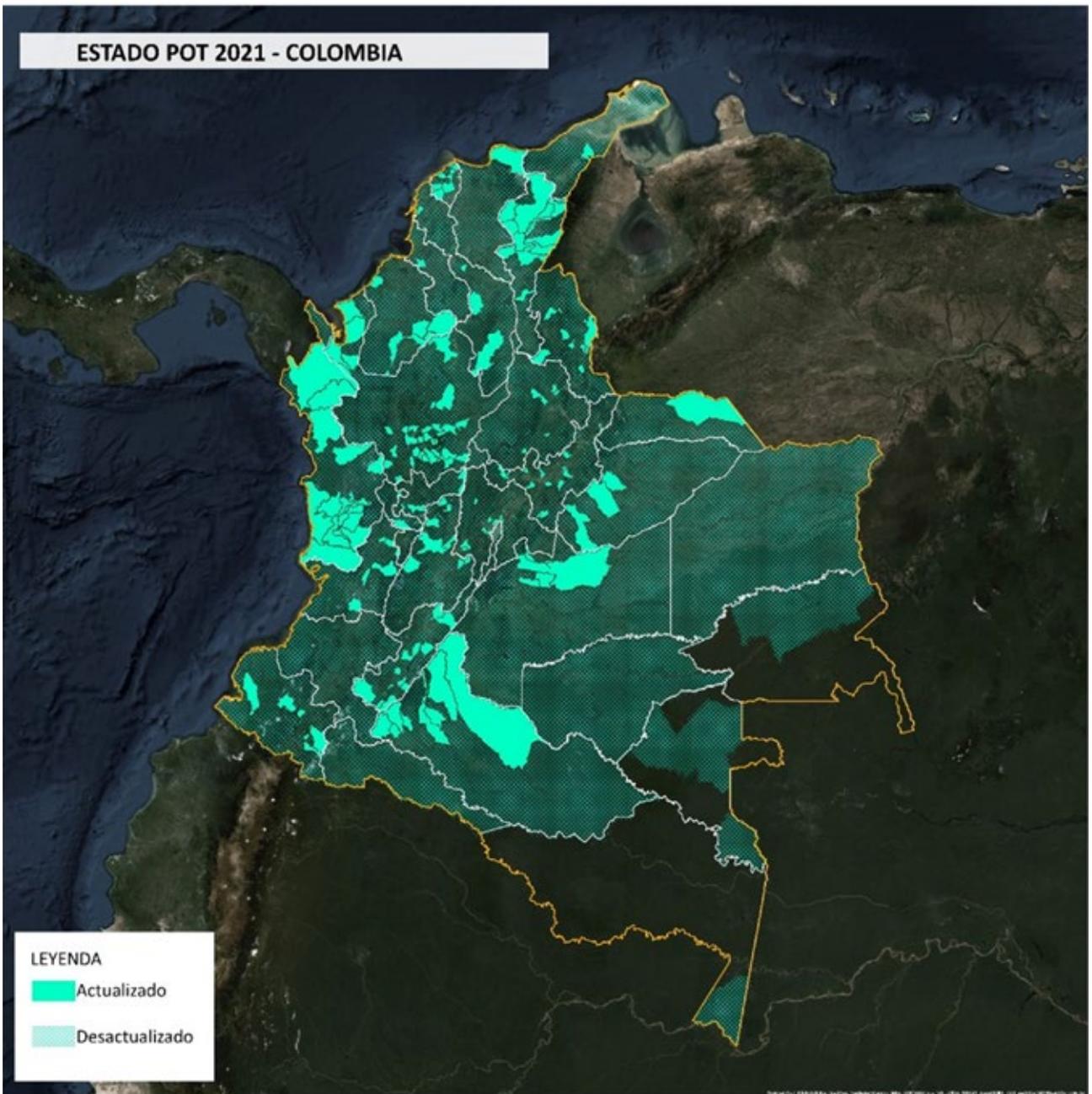
El ordenamiento territorial es el instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011).

Así mismo, el POT es 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 (Ley 388 de 1997).

A partir de información recolectada de las corporaciones ambientales, las gobernaciones, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras entidades territoriales, se estimó el estado actual de los POT en Colombia. De esta manera fue posible determinar que el 84.5% (932) de los municipios del país tienen POT desactualizados, mientras que sólo 171 municipios han realizado la revisión y respectiva actualización del mismo. Existe un problema estructural en la formulación de los POT, lo que ha llevado a que muchos de estos instrumentos de planificación sean demandados por no cumplir con los requerimientos mínimos de formulación.

<sup>5</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

### ESTADO POT 2021 - COLOMBIA

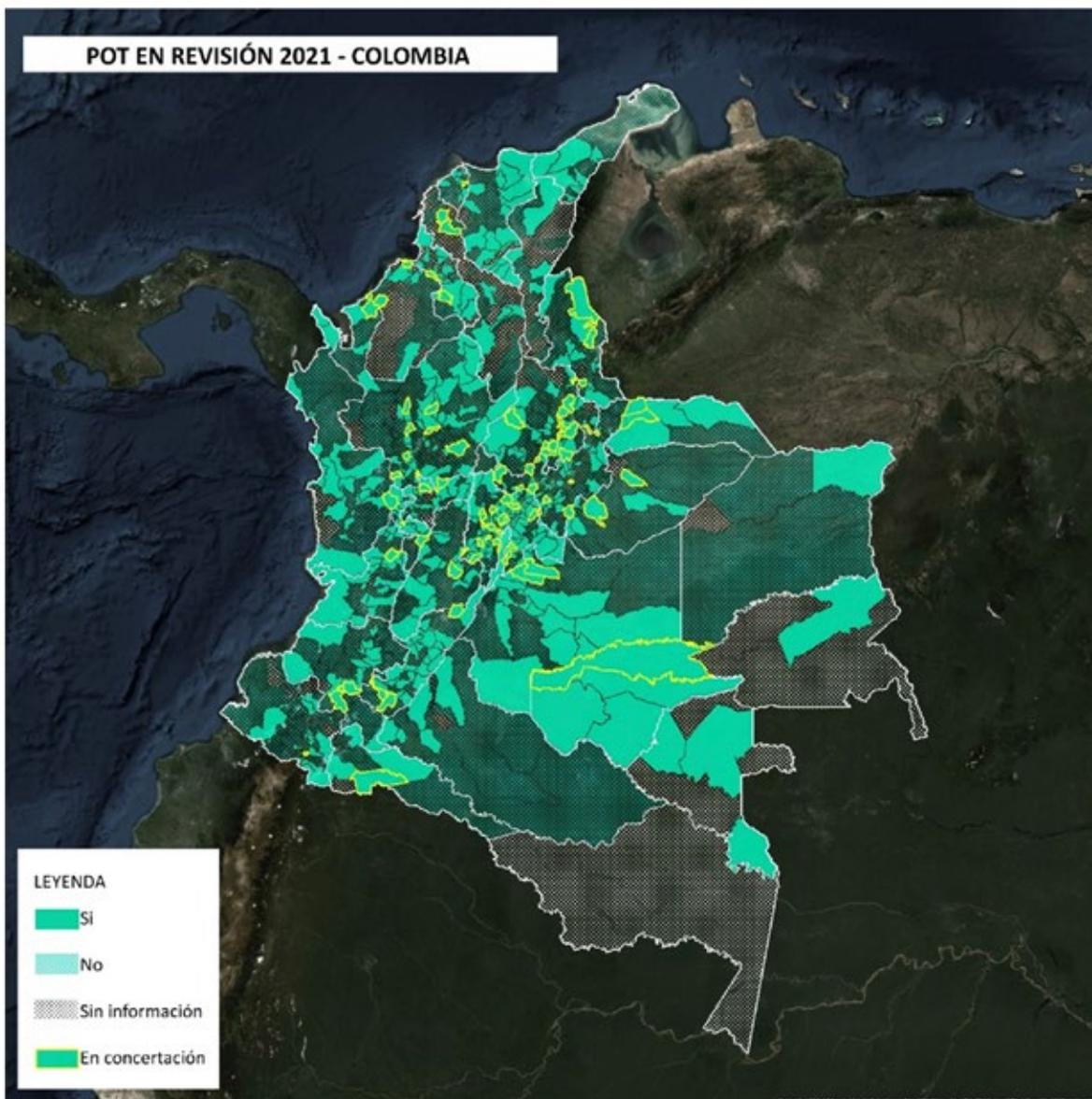


LEYENDA

- Actualizado
- Desactualizado



Del 84,5% de los municipios con POT desactualizado, el 44,3% (487) ya iniciaron su proceso de actualización del POT, de los cuales 171 municipios están en la etapa de concertación con la autoridad ambiental, la cual, una vez aprobada, será ratificada ante el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal para la adopción del POT.



### Crecimiento Urbano Ordenado: Temas claves

Existen una serie de temas que son claves y deben fortalecerse durante la revisión y ajuste de los POT de segunda generación. Estos temas incluyen la incorporación de la gestión del riesgo, el componente rural y la armonización de los POT que permita resolver problemas comunes a dos o más municipios. Para ello, es necesario fortalecer la disponibilidad de información (Cartográfica y de riesgos).

Si bien los contenidos de muchos POT son débiles técnicamente, el gran problema es que los programas y proyectos planteados no se ejecutaron porque las administraciones municipales no articularon el POT a los planes de desarrollo y la participación fue muy débil. Por tanto, hay baja capacidad institucional y técnica en los municipios para la gestión adecuada de los POT, sumado a la débil participación de las comunidades, lo cual deberá fortalecerse en la segunda generación de POT.

Sumado a ello, los municipios no hicieron uso de los instrumentos para captar los beneficios que se obtienen a través de la implementación de instrumentos para la financiación del desarrollo urbano contenidos en la misma Ley.

### Crecimiento Urbano Ordenado: Retos

Existen grandes retos relacionados con el crecimiento urbano ordenado que deben abordar los POT. Entre los retos más significativos, vale la pena destacar:

- Entender y formular el ordenamiento a partir de una visión municipal concertada y un modelo territorial para el largo plazo, que considere las visiones regionales con el fin de generar desarrollo integral y mejor calidad de vida.
- Entender la estructura ambiental como soporte para la planificación del desarrollo territorial sostenible.
- Definir con precisión el ordenamiento de los sistemas generales vías, transporte, espacio público, servicios sociales y servicios públicos, tanto en el suelo urbano como en el suelo rural.

- Pasar del proyecto cualitativo de vivienda al proyecto cualitativo de ciudad.
- Adoptar en el POT las medidas integrales dirigidas a cualificar la ciudad informal y definir con precisión los proyectos de mejoramiento urbanístico de estos barrios.
- Cualificar el ordenamiento del territorio rural y regular la suburbanización.
- Hacer una gestión integral del riesgo para garantizar la vida
- Promover la cualificación urbana mediante más espacios públicos.
- Construir un plan con base en proyectos clave para el municipio. Menos normas y más proyectos.
- Dar el salto de las normas a la “Gestión del Plan”: concretar y hacer efectivo lo planificado

### Acompañamiento Técnico a los Planes de Ordenamiento Territorial

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encuentra realizando un acompañamiento técnico en el marco de una estrategia para la revisión y ajuste de los POT, de tal modo que dicha revisión y ajuste, se efectúen de forma integral y diferencial, de acuerdo con las necesidades de cada municipio, fundamentándose en dos acciones principales:

#### **Acción 1: Acompañamiento integral a los municipios con un enfoque diferencial según el estado de avance de los POT y las necesidades de cada ente territorial.**

Para llevar a cabo esta acción, se contacta al municipio y este debe manifestar el interés en el acompañamiento técnico por medio del Alcalde Municipal. Seguidamente, se debe concertar un Plan de Trabajo para el acompañamiento técnico con el fin de obtener un producto que sirva como insumo para seguir avanzado en los procesos de revisión de los POT. Estos productos pueden ser, dependiendo de las necesidades, la estructuración de proyectos para solicitud de recursos de regalías, cartografía, documentos POT, instrumentos de planeamiento, gestión y financiación, entre otros.

## Acción 1: Asistencia Técnica POT 2019 -2020

### Metodología



## Acción 2: Elaboración de estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo y entrega de información estratégica para la toma de decisiones.

Actualmente y desde el año 2019, el Ministerio de Vivienda ha venido acompañando técnicamente a 21 ciudades capitales. Adicionalmente, se ha hecho el acompañamiento, junto con el DNP, a ciudades capitales como Cartagena, Popayán, Santa Marta y Mocoa para que logren el proceso de adopción de su POT.

## Productos Acompañamiento Técnico



# 5.

## BALANCE Y RETOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: GESTIÓN DEL RIESGO<sup>6</sup>

**Milena Constanza Ordoñez**  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

«Algo que hemos aprendido con la experiencia, es que poco sirve el recurso financiero cuando el equipo técnico de las alcaldías no tiene las capacidades para abordar la formulación de proyectos o hacer la revisión de estudios básicos»

Es importante dejar claros unos aspectos frente al tema de la gestión del riesgo, especialmente, porque la incorporación de este tema en los procesos de ordenamiento territorial debe ser un proceso sostenible a largo plazo.

### Antecedentes

En el marco del presente documento, los tres conceptos claves en la gestión del riesgo son amenaza, vulnerabilidad y riesgo. En términos generales, la articulación de la amenaza y la vulnerabilidad permiten identificar el riesgo, siendo la amenaza, un peligro latente de que un evento genere pérdidas humanas, lesiones, bienes, infraestructura y recursos ambientales (ejemplo un deslizamiento o la posibilidad de caída de rocas). En relación a la vulnerabilidad, esta se puede entender como la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada.

El riesgo se define como los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse y pueden ser mitigables o no mitigables.

Es importante tener en cuenta aspectos que han llamado la atención en materia de gestión del riesgo como el cambio climático, la adaptación, la resiliencia y temas de exposición física, social y ambiental. Por lo general, se olvida la dimensión social, un factor importante para la gestión del riesgo, pues, no es lo mismo la vulnerabilidad de comunidades étnicas en comparación con comunidades asentadas en grandes ciudades.

Una vez se estima el riesgo de desastres al cual puede estar expuesta una comunidad, es posible establecer riesgos mitigables y riesgos no mitigables. La no mitigabilidad, como lo han demostrado los estudios y como actualmente se ha manejado a nivel país, se da en términos del costo-beneficio viable para el municipio, por lo que es importante tener en cuenta temas de subsidiaridad positiva y coordinación y tener claro los alcances de las medidas de mitigación.



### Evolución normas de ordenamiento y gestión del riesgo

Es posible identificar diferentes normas en términos de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo. En relación a este último, los avances que se han presentado han sido reactivos, es decir, en términos de política pública se ha expedido el Decreto-Ley 919 de 1989, producto de la avalancha de Armero y la Ley 1523 de 2012 como respuesta a la ola invernal de 2010-2011 (Fenómeno de la Niña).

<sup>6</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>



La Ley 019 de 2012 y la Ley 1523 de 2012 indican el principio de gradualidad, mientras que el Decreto 1807, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, precisa que es importante la identificación de la delimitación y zonificación de amenazas, delimitación y zonificación de áreas con condiciones de riesgo y la determinación de las medidas específicas para su mitigación. Esto permite, de manera gradual, según las capacidades técnicas y financieras de los municipios avanzar en la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial a corto, mediano y largo plazo.

El Decreto 1077 de 2015 plantea dos elementos claves que vale la pena resaltar: el primero, los estudios básicos y el segundo, los estudios detallados. Antes de la expedición de este Decreto, los municipios y los alcaldes realizaban estudios de riesgo de todo el municipio, ahora con el principio de gradualidad, se debe realizar un estudio de zonificación de amenazas y solamente en aquellas zonas priorizadas, que serían las áreas con condición de riesgo y las áreas con condición de amenaza, se realizarían los estudios detallados de riesgo.

De esta forma, se ha logrado la priorización de amena-



zas, dado que antes no había claridad en cuales eran las amenazas que se debían tener en consideración en el territorio. El Decreto 1077 de 2015 plantea que, dada la ocurrencia y grado de afectación, se deben priorizar tres amenazas: avenidas torrenciales, movimientos en masa e inundaciones.

Los municipios costeros o municipios localizados en zonas de amenaza volcánica, deben hacer uso de información oficial disponible que entidades como el Servicio Geológico Colombiano, el IDEAM o la DIMAR han elaborado y que, dada la escala y la magnitud de la amenaza, pueden ser abordados desde escala nacional.

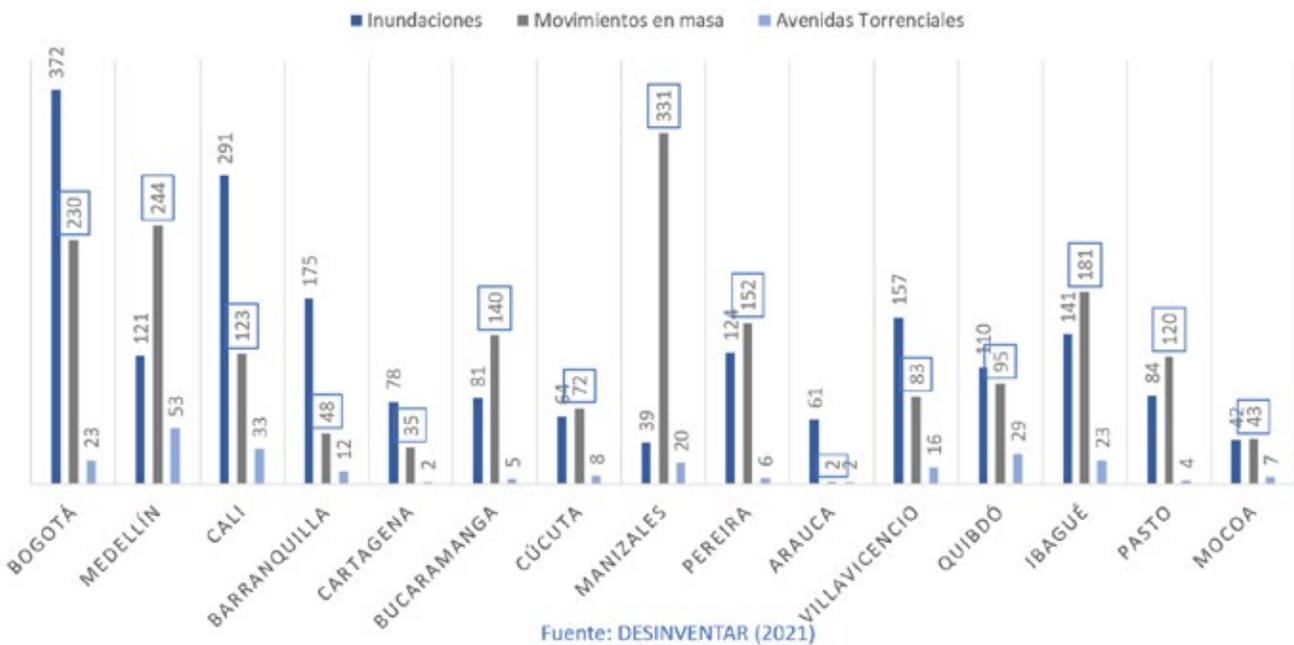
El Decreto también establece las escalas de trabajo, insumos y metodologías mínimas para la evaluación y zonificación de las amenazas e insta a planear las etapas para la incorporación de la gestión de riesgo y,

de manera gradual, establecer sí existe un determinado tipo de amenaza o hay población expuesta.

### Balance

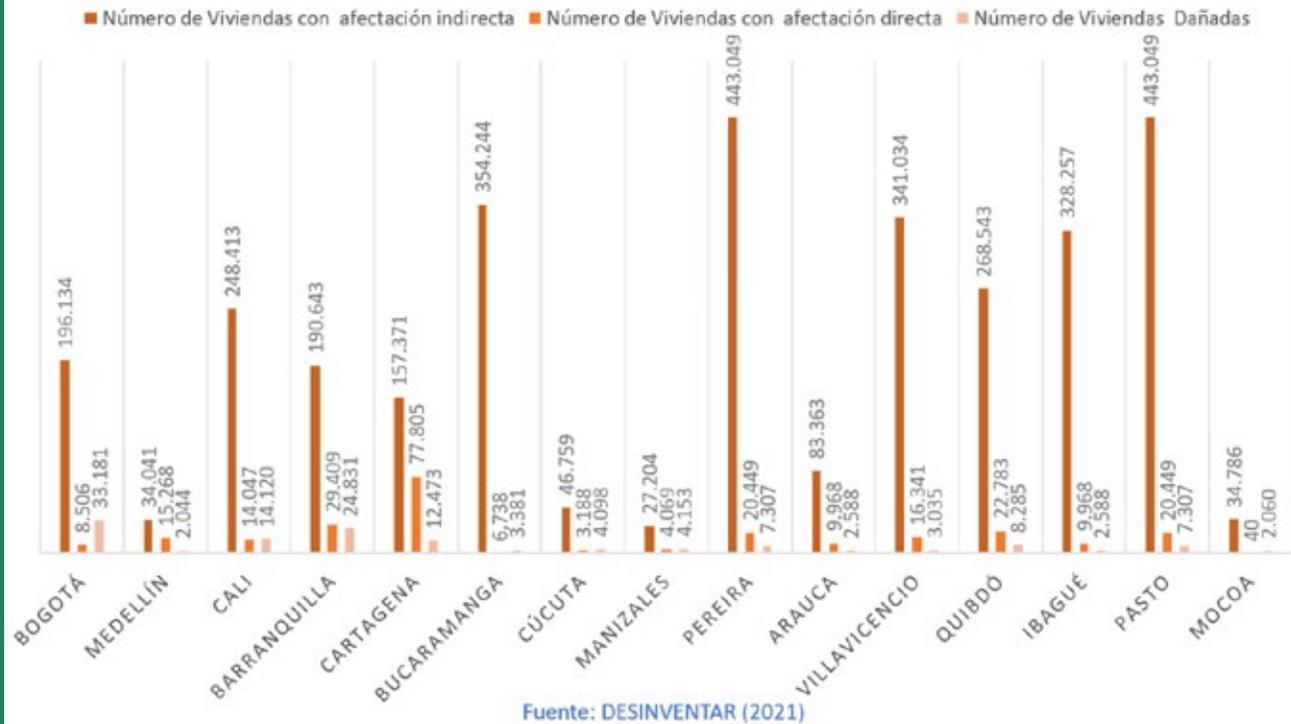
El análisis de los eventos reportados en el periodo de 1.958 a 2.021 relacionados con la ocurrencia de avenidas torrenciales, movimientos en masas e inundaciones, muestra que los eventos más frecuentes son las inundaciones y los movimientos en masa. Es importante mencionar que, al hacer referencia a la amenaza, se debe evaluar la magnitud y la frecuencia de los eventos, pues no es lo mismo un evento de baja frecuencia, pero de gran magnitud a eventos recurrentes con una magnitud baja.

Número de eventos reportados por tipo de amenaza priorizadas por el Decreto 1077 de 2015 (1958 – 2021)



También es importante evaluar los temas asociados a la ubicación de la comunidad en el territorio y la exposición de la misma a amenazas. La siguiente imagen, muestra que el número de viviendas afectadas por amenazas es mayor en ciudades como Pereira o Pasto, lo que permitiría inferir que el nivel de exposición a amenazas o la magnitud de la frecuencia fue mucho mayor en estas ciudades.

### Número de viviendas afectadas por los amenazas priorizadas por el Decreto 1077 de 2015 (1958 – 2021)



#### Avances en conocimiento del riesgo:

1. Avance en el conocimiento de las amenazas que afectan a los municipios a las escalas adecuadas para la toma de decisiones.

- Evaluación y zonificación de las amenazas priorizadas en las escalas y metodología adecuadas.
- Actualización cartográfica.
- Reducción de incertidumbres para la toma de decisiones en materia de GRD (Ej. Licencias urbanísticas).

2. Priorización de asentamientos en áreas con condición de riesgo.

#### Avances en reducción del riesgo:

- Definición de medidas no estructurales que pueden desarrollarse a corto, mediano y largo plazo.
- Definición de norma urbanística y rural para con-

trolar el crecimiento de asentamiento urbanos en áreas con condición de riesgo.

1. Prevenir nuevos escenarios de riesgo en el municipio en las áreas con condición de amenaza.

#### Avances en implementación

- Desarrollo de estudios detallados en zonas prioritarias de la ciudad.
- Avances en inventario de asentamiento en zonas de alto riesgo.
- Implementación de alertas tempranas.
- Compresión de las comunidades y actores locales de las amenazas a las cuales están expuestos.
- Avances en la integración de las medidas de mitigación y adaptación en el proceso de renovación urbanística.
- Identificación de zonas objeto de reasentamiento – áreas en zonas de riesgo no mitigable.

## Retos

En materia de gestión del riesgo de desastres se han identificado diferentes retos, que los alcaldes y las secretarías de planeación de las ciudades deben asumir de manera prioritaria.

Algunos de estos retos son:

### Conocimiento del riesgo:

- Limitaciones de recursos económicos para desarrollar los estudios técnicos.
- Baja capacidad técnica de los equipos de las administraciones municipales y distritales para la contratación y revisión de los estudios técnicos.
- Dificultades para la comprensión de los resultados de los estudios básicos por parte de los actores locales y comunitarios.
- Dificultades para la concertación de asuntos ambientales con la autoridad ambiental competente.
- Limitaciones en el conocimiento de otras amenazas (erosión costera, vendavales, tsunami, volcanes, entre otros) y cómo éstas se incorporan en el OT

### Reducción del riesgo:

- Definición de medidas de intervención no estructurales “reales” en la etapa de formulación, en

el componente programático y en el decreto de adopción del POT.

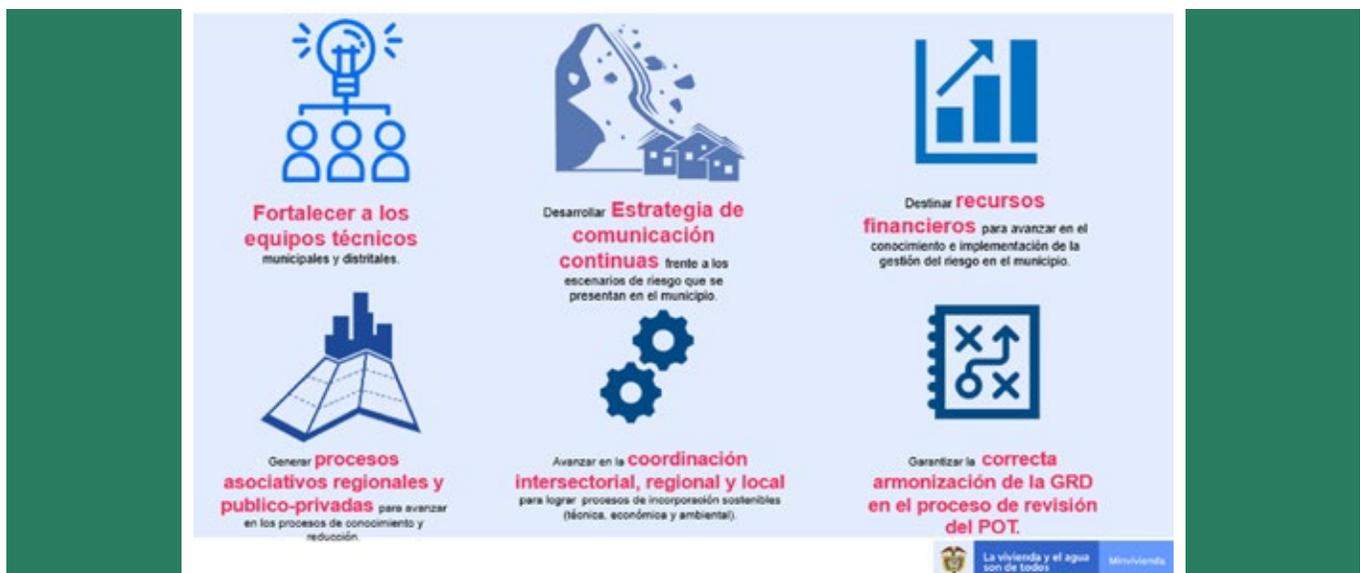
- Definición de medidas de intervención no estructurales articuladas con la acción encaminada a la protección de los recursos naturales.
- Articulación de la gestión de riesgos desastres con la gestión ante el cambio climático – adaptación.

### Implementación del riesgo:

- Baja articulación del POT con los PDM.
- Limitada financiación para los estudios detallados y obras de mitigación.
- Ausencia de financiación para llevar a cabo proceso de reasentamiento.
- Ausencia de estrategia de comunicación permanentes en escuelas, universidades y JAL.
- Instalación de sistemas de alertas tempranas y preparación de la ciudadanía ante la emergencia.

## Recomendaciones finales

Finalmente, se dan una serie de recomendación o llamados de atención, tanto para los alcaldes como para todas las Autoridades Territoriales con el fin de mejorar la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento de las ciudades:



# 6.

## PREGUNTAS

A continuación, se da respuesta a las preguntas realizadas por los participantes y asistentes a este taller:

### Ponencia 1: DIAGNÓSTICO DE LA INCORPORACIÓN DE VARIABLES AMBIENTALES Y DE GESTIÓN DE RIESGO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS CIUDADES CAPITALES

#### 1. La participación ciudadana ¿Cómo se evaluó? ¿Qué resultados tuvo?

Dentro de los ejes temáticos evaluados en el Diagnóstico, se revisó el eje temático de «Estrategias de Gobernanza» con el cual se buscó indagar por la integración de otras herramientas de planeación territorial, como los planes de salvaguarda y los planes de vida y etnodesarrollo, en el POT.

Sumado a ello, se revisó en cada uno de los componentes del POT, la relación con las áreas de resguardos indígenas, comunidades afrocolombianas, territorios colectivos y zonas de reservas campesinas presentes en el municipio.

Por último, se tuvo en cuenta las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, como forma de gobernanza privada de áreas protegidas integrante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP.

Algunas de las variables evaluadas, se orientaron bajo las siguientes preguntas:

- ¿el diagnóstico del POT incluye los Planes de Vida (comunidad indígena) y los Planes de Etnodesarrollo (Comunidades negras y zona de reserva campesina)?
- ¿Existe un inventario de las RNSC?
- ¿Se localizan las áreas de resguardos indígenas, RNSC y territorios colectivos?
- ¿Se identifican los resguardos indígenas, territorios colectivos y zonas de reserva campesina existentes en el municipio?

#### 2. En este análisis, para el caso de los municipios de la Amazonía, ¿Se consideró el cumplimiento de la Sentencia STC 4360 de 2018?

Durante el proceso de elaboración de las preguntas orientadoras, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC-4360-2018 del 05 de abril de 2018 se revisó y se empleó como insumo. De igual forma, se formuló una pregunta a partir de la cual se evaluó la incorporación, no sólo de ésta sentencia, sino de otras similares en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Es importante señalar que el alcance de la sentencia STC-4360-2018 consistió en ordenarle a todos los municipios de la región de la Amazonía la actualización de sus POT, incorporando un plan de acción para la reducción de la deforestación en su territorio y orientándolo a la adaptación del cambio climático.

De igual forma, la sentencia STC-4360-2018 sirvió de base para elaborar variables de evaluación que indagarán la jurisprudencia o las sentencias relacionadas con áreas protegidas, y dado que existen otras sentencias similares, se tuvieron en cuenta como parámetro a evaluar.

#### 3. ¿Dónde podemos tener acceso al Dashboard?

Una vez terminado el ciclo de talleres y el evento de cierre en el mes de junio, se publicará el Tablero de Información Ambiental y Territorial en la página web oficial de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales.

## Ponencia 2: ACCIÓN PREVENTIVA Y DE INTERVENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

### 1. El Instituto de Estudios de la PGN documentó 17 modificaciones por Decreto al POT de Cúcuta. ¿Qué correctivos jurídicos y técnicos se han implementado en estas situaciones?

Como Procuraduría hemos hecho en varias ocasiones seguimiento y exhortaciones en relación al diseño de los POT a nivel Nacional. El Instituto de Estudios del Ministerio Público dentro de sus funciones ha publicado, realizado foros y charlas sobre seguimiento, investigaciones y conceptos técnicos sobre ordenamiento territorial.

Frente a la citación de la pregunta sobre el pronunciamiento de la ciudad de Cúcuta, nos permitimos informar que se realizaron verificaciones con la Procuraduría Provincial de Cúcuta y con el Procurador Judicial Ambiental y Agrario de esa ciudad y no se ha tenido conocimiento al respecto, ni se ha recibido queja o solicitud de intervención relacionadas con las modificaciones sobre las que se consulta, se sugiere, si así lo considera el autor de la pregunta, que radique una queja en la que plantee las razones de su inconformidad con el POT de Cúcuta al correo [quejas@procuraduria.gov.co](mailto:quejas@procuraduria.gov.co).

### 2. ¿Cómo se da y garantiza la concertación de los POT con la ciudadanía?

La Ley 388 de 1997 en su artículo 4to, en relación con la participación ciudadana, establece lo siguiente «en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales (...) deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus integrantes». Esta «participación ciudadana podrá desarrollarse mediante (...) la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento».

El cumplimiento adecuado de la participación ciudadana es un requisito insoslayable que la norma establece en el proceso de elaboración, revisión o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

La participación de la ciudadanía puede darse directa-

mente o a través de organizaciones de los que hagan parte los ciudadanos, tales como gremios, entidades sociales, ambientales, cívicas, juntas de acción comunal, entre otras; también pueden presentar derechos de petición y solicitar la información sobre el proceso de elaboración, revisión o modificación del POT, participando en las audiencias públicas de información y cabildos abiertos que la ley obliga a realizar.

Además, cualquier ciudadano, cumpliendo los requisitos y procesos de elección, puede hacer parte de los Consejos Territoriales de Planeación.

La consulta con la ciudadanía debe ser garantizada en todas las etapas del trámite de modificación o revisión del POT, partiendo del diagnóstico, su formulación e inclusive el seguimiento y la evaluación del plan.

Es preciso aclarar, que la participación de los diferentes grupos de la sociedad no se circunscribe al cumplimiento de un simple requisito de ley, y no debe limitarse a la socializando con las comunidades de lo decidido, sino que deben incorporarse al proceso del POT las propuestas que éstos realicen en los diferentes espacios tanto para diagnosticar las problemáticas de ordenamiento, como para tener en cuenta las soluciones que propongan para el mejoramiento del territorio.

La norma más reciente que fija un nuevo marco regulatorio sobre POT es el Decreto 1232 de 2020, en la misma se fortalece la participación de la ciudadanía, estableciendo que en cada fase debe publicarse el producto final de la misma, para que pueda ser consultado por la ciudadanía y realizar las observaciones que consideren, se recomienda la lectura de este decreto.

A pesar de las previsiones establecidas en las normas, si los ciudadanos consideran que un municipio o distrito no da cumplimiento a las instancias de participación puede solicitar que la Procuraduría General de la Nación realice las verificaciones de su competencia, y si es del caso requiera a los funcionarios públicos respectivos el acatamiento de las normas, si la omisión constituye causal de falta disciplinaria puede iniciarse la investigación disciplinaria que corresponda, e inclusive se puede obtener la nulidad de un POT si se demanda el mismo ante la jurisdicción Administrativa, con fundamento en

que su revisión o modificación no se ajustó a las normas que regulan la materia, no se cumplieron los requisitos de ley, entre ellos la garantía de la participación activa de la ciudadanía del respectivo municipio o distrito.

### **3. ¿Las determinantes ambientales y los usos del suelo establecidos en los acuerdos que acogen los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del estado incluyendo la Agencia Nacional de Minería?**

El término determinante ambiental fue establecido por la Ley 388 de 1997, esencialmente en su artículo 10, el cual prevé que los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus Planes de Ordenamiento Territorial POT deberán tenerlos en cuenta. Dentro de los cuales, se encuentran los relacionados con la conservación y protección ambiental, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Comprenden todas las normas, directrices, políticas, regulaciones o disposiciones de carácter ambiental expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales en sus propios ámbitos de competencia.

Constituyéndose en normas de superior jerarquía y de obligatorio cumplimiento para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial POT, PBOT, o EOT.

Es de señalar, que el Decreto 2372 del 2010 en su artículo 21 establece la obligación, para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y para las CARs, de velar porque en (...) los procesos de ordenamiento territorial se incorporen y respeten por los municipios, distritos y departamentos las declaraciones y el régimen aplicable a las áreas protegidas del SINAP. Así mismo, (...) por la articulación de este Sistema a los procesos de planificación y ordenamiento ambiental regional, a los planes sectoriales del Estado y a los planes de manejo de ecosistemas, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación y de gestión del SINAP y de los fines que le son propios.

De conformidad con lo anterior, los determinantes ambientales, establecidas en los acuerdos municipales que acogen los planes o esquemas de ordenamiento son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades

del Estado. En cuanto a la actividad minera y ANM, se hace necesario revisar el tema a la luz de lo establecido en la Constitución Política, la Ley y la jurisprudencia en lo que tiene que ver con la competencia otorgada a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo.

No se puede desconocer que el Gobierno Nacional, en los últimos años ha venido acelerando a fondo la operación del sector minero, para impulsar el desarrollo económico del país, por lo trascendental para la seguridad energética del país y por los ingresos fiscales para la nación, los cuales generan los mayores aportes de regalías para inversión en las regiones.

La Agencia Nacional Minera creada mediante el Decreto 4134 del 3 de Noviembre del 2011, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, viene liderando una serie de procesos, con la finalidad de fortalecer el crecimiento de la industria minera, como el aumento de la producción minera en títulos vigentes, impulsando los procesos de formalización y de áreas estratégicas mineras, entre otros.

A continuación, de manera sucinta, reseñamos algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la participación de las comunidades asentadas en las áreas estratégicas mineras. No obstante, cabe precisar que con ocasión al presente análisis observamos que no hay una postura unificada de la Honorable Corte Constitucional al respecto lo que conlleva a que en la práctica no exista coordinación entre la Nación, Entes Territoriales y Comunidades frente a la actividad de extracción minera.

En primer lugar, La Corte Constitucional en sentencia C-123 del 2014 declara EXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 685 del 2001, bajo los siguientes argumentos:

«En el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y en especial de sus cuencas hidrográficas, el desarrollo económico y social cultural de sus comunidades y la salubridad de la población mediante la aplicación de los principios de

coordinación, concurrencia y subsidiaridad previstas en el artículo 288 de la Constitución Política (...)

(i) Excluir a los consejos municipales del proceso de regulación y reglamentación de las mismas desconoce los principios de concurrencia y coordinación que deben inspirar la repartición de competencias entre los entes territoriales y las entidades del nivel nacional

(ii) La disposición acusada (se refiere al artículo 37 del código de minas) elimina por completo la competencia de concejos municipales y distritales para excluir zonas de su territorio de las actividades de exploración y explotación minera, lo cual afecta el derecho de los municipios y distritos de gobernarse por autoridades propias.

(iii) En efecto, la imposibilidad de excluir zonas del territorio municipal de la exploración y explotación minera, priva a las autoridades locales de la posibilidad de decidir sobre la realización o no de una actividad que tiene gran impacto en muy distintos aspectos, todos ellos principales, de la vida de sus habitantes y, en consecuencia, no es una limitación que pueda considerarse como accesorio o irrelevante para la competencia de reglamentación de los usos del suelo en el territorio municipal o distrital.

(iv) De esta forma, cercenar en absoluto las competencias de reglamentación que los concejos municipales tienen respecto de la exclusión de la actividad minera, no es algo accesorio o intrascendente respecto de la competencia general que la Constitución les reconoce en los tantos veces mencionados artículos 311 y 313.»

A su vez, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-035 de febrero de 2016 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en los siguientes términos:

« (...) -Primeramente.- Por los cargos analizados en la presente sentencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicados, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos. (...)»

En virtud, de dicho pronunciamiento jurisprudencial, la Autoridad Minera en su cronograma de acciones, viene aplicando estrategias de relacionamiento con el territorio, para garantizar las acciones de Coordinación y Concurrencia, Nación-Territorio como la firma de acuerdos de concertación con las Autoridades Locales, Audiencias Públicas con participación de terceros, para que la definición y oferta de las áreas sea compatible con los respectivos planes de ordenamiento territorial, a pesar de NO haber reglamentación alguna para tal fin.

A su vez, La Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016 establece en sus apartes que:

«(...) la titularidad de ese derecho en cabeza del estado no puede ir en desmedro de los derechos y garantías de las que gozan, no solo los pueblos indígenas, las demás comunidades y los individuos, sino las entidades públicas de diverso orden (...)

La participación desde el punto de vista constitucional debe ser representativa, es decir, llevada a cabo con los realmente interesados; activa de manera que permita un dialogo y discusión públicos vigorosos; eficaz, es decir capaz de producir efectos en las decisiones públicas y en la planeación de las decisiones de cada ámbito territorial; libre e informada de manera que no se origine en presiones ilegítimas, sino en un conocimiento adecuado y suficiente de las medidas a adoptar (...).»

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-445 del 2016, con relación a la autonomía de los entes territoriales sobre definir actividades extractivas en su territorio, señaló al respecto:

«(...) las comunidades locales no tienen la potestad legal de decidir que se hace con el subsuelo, porque ese es del Estado que, en ese caso, es unitario. Pero como si tienen la facultad constitucional de ordenar el uso del suelo, entonces poseen el derecho a intervenir en los eventos en los que el Estado toma la decisión de favorecer una actividad minera en su territorio (...).»

De igual forma, en el numeral segundo del resuelve de la sentencia, se resalta la importancia de los entes territoriales en relación a la regulación del uso del suelo, señalando: «(...) que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera (...).»

Incluso, en uno de sus apartes señala que existen tres mecanismos mediante los cuales los municipios podían prohibir la minería: - Se trata de las Consultas Populares. – Los Planes de ordenamiento Territorial y los – Acuerdos Municipales, en defensa del patrimonio ecológico y cultural del territorio.

Con ocasión a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 del 2018 ordena entre otras cosas, al Gobierno Nacional para que ponga en práctica un procedimiento que permita la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales para la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación mineras, además le solicita al Congreso, definir uno o varios mecanismos de participación ciudadana, órdenes que en múltiples sentencias anteriores, la Corte se había pronunciado en ese sentido. No obstante, lo anterior, la Corte reiteró que los municipios no tenían competencia para resolver Consultas Populares sobre proyectos que modifiquen el uso del suelo en relación con la actividad minera.

En ese mismo sentido, se pronunció la Corte Constitucional, mediante sentencia C-053 del 2019 en donde establece que las Consultas Populares NO son un mecanismo idóneo para decidir sobre el subsuelo del país, luego de declarar inexecutable el Artículo 33 de la Ley 136 de 1994 que establecía «USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.»

Así mismo, a través de la sentencia T-342 de 2019, la Corte Constitucional señaló que los entes territoriales no puede vetar las tareas extractivas de manera unilateral por medio de acuerdos municipales o instrumentos de ordenamiento territorial y le REITERA al Congreso de la República que, por medio de la sentencia SU-095 de 2018, el pleno de esta Corte lo exhortó con el propósito de que, en el menor tiempo posible, defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, para asegurar, entre otras cosas, que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades d hidrocarburos y de

minería, como por ejemplo ocurriría con las decisiones relativas a la demarcación o delimitación de zonas excluibles de la minería en su respectivo territorio.

Al respecto la misma sentencia señaló:

«4.7. Por lo anterior, se deben armonizar las políticas de ordenamiento del suelo con el desarrollo de proyectos de minería, e incorporar de manera concertada el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia.

4.8 Ahora bien, aquello implica tener absoluta claridad en torno a las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables exigidas y particularmente, en relación con los requisitos y las posibilidades que la Ley ofrece para establecer zonas excluibles de la minería.»

**4. En relación con el sector minero, existe una coyuntura para títulos mineros otorgados que aún no cuentan con licencia ambiental y no se han podido tramitar porque el uso del suelo establecido en los EOT, la mayoría formulados hace más de 15 años, no lo permite o no está contemplado, entre tanto no se actualicen estos instrumentos ¿cuál es la alternativa?**

Lo anterior no es cierto, ya que podemos traer a colación la respuesta anterior, en donde la Corte Constitucional en las sentencias SU- 095 del 2018 y T-342 del 2019 línea jurisprudencia prohíbe vetar la actividad minera a través de Acuerdos Municipales o Consultas populares. Siendo la misma Ley 685 del 2001 en sus artículos 34, 35 y 36 que establece la prohibición de actividades mineras en determinados territorios. Allí el legislador dispuso las zonas, terrenos y proyectos que pueden ser excluidas o restringidas como lo son los parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de paramo, los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

Los cuales deben estar delimitados geográficamente por la autoridad ambiental y soportada en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera.

«La autoridad minera tiene el deber de colaborar, con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental, quien es la que puede establecer las zonas de exclusión; por esta razón en la parte resolutive se condicionara la exequibilidad del inciso segundo del artículo 34 de la Ley 685 del 2001.»

Para lo cual, la Autoridad Minera, a través de su Catastro Minero, efectúa los recortes y exclusiones de las áreas superpuestas con las zonas excluibles de la minería, señalados en el artículo 34 de la Ley 685 del 2001, áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo, los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

De la misma forma, efectúa la verificación de las zonas de interés por su potencial con las zonas mineras indígenas y zonas mineras de comunidades negras declaradas por la autoridad minera e inscritas en el Registro Minero Nacional, con el fin de garantizar el derecho de prelación a que hacen referencia los artículos 124 y 133 de la Ley 685 del 2001 estableciéndose que no se presenta superposición.

Así mismo, verifica dentro de las zonas con potencial minero, aquellas que se superponen con áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, las áreas de reserva forestal regional y las zonas de utilidad pública, declaradas por el Gobierno Nacional, que se encuentran incorporadas en el Catastro Minero Colombiano, no habiéndose efectuado recorte de las mismas. Teniendo en cuenta que dichas áreas pueden llegar a desarrollarse actividades mineras, obteniendo la sustracción del área, por parte de la autoridad ambiental competente

En este sentido, es la autoridad ambiental a través de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, quien puede negar la viabilidad ambiental de un proyecto minero a pesar de contar con un contrato minero en aras de conservar o proteger ecosistemas que no se encuentren seleccionados en el artículo 34 del Código de Minas.

En su defecto, la autoridad ambiental también puede suspender un proyecto minero, a pesar de contar con una licencia ambiental, por no cumplir con lo establecido en esta,

Así mismo, cuando haya peligro de daño grave o irreversible y ante la ausencia de información o certeza científica, la autoridad ambiental cuenta con el principio de precaución

La problemática anotada, no ha sido de desconocimiento por parte de esta Procuraduría Delegada, el año pasado se ofició a la Corporación del Congreso de la Republica, con el propósito de expresarle algunas precauciones con respecto de la regulación minera en relación con la participación ciudadana y la protección del ambiente en el territorio nacional.

De acuerdo con lo anterior, se le solicitó disponer lo pertinente para que por parte del Congreso de la República se atienda el EXHORTO realizado por la Corte Constitucional a través de las sentencias SU-095 de 2018 y T-342 de 2019.

Lo anterior, en consideración a que, tal como lo señaló la Corte en las sentencias antes citadas, es urgente que el legislador, a la luz de lo dispuesto en los artículos 288, 311, y 313.7 entre otros, de la Carta política, precise con claridad la competencia concurrente y coordinada de la Nación y las entidades territoriales en relación con la explotación de los recursos naturales no renovables en sus territorios, fundamentalmente en lo relativo a las circunstancias o condiciones necesarias para establecer zonas excluibles y/o zonas restringidas para realizar actividades mineras dentro del territorio de las mismas.

### **5. ¿Por qué se implementan obras, según de impacto para la ciudad, cuando realmente están afectando los pocos ecosistemas que quedan en ciudades tan grandes como Bogotá? ¿Quién los regula? ¿Quién los autoriza? ¿Cuándo las comunidades se pronuncian en defensa de los ecosistemas?**

Las ciudades capitales por su posición estratégica y apertura laboral y social generan mayor crecimiento poblacional. A medida que la población crece, la demanda y presión por el recurso hídrico aumenta de manera exponencial, para satisfacer los diferentes usos que demandan estos territorios. Si se implementan proyectos de infraestructura para atender esta demanda, pero se hacen desbordadamente, sin una adecuada planeación y ordenación, se afectan los ecosistemas y recursos naturales. La ordenación del territorio se convierte por lo tanto en una tarea esencial y de extrema atención, que requiere el acompañamiento y la vigilancia de la sociedad civil y de la institucionalidad, por

cuanto se convierte en el instrumento que permite determinar la factibilidad y viabilidad de los proyectos de interés y el impacto ambiental que generan.

### Ponencia 3: DETERMINANTES AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### 1. ¿Qué sucede cuando las determinantes ambientales no han sido actualizadas desde hace 10 años?

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial se realiza teniendo en cuenta las determinantes ambientales expedidas por la Autoridad Ambiental al momento del inicio del proceso, teniendo en cuenta que aquellas determinantes que sean expedidas con posterioridad se entenderán incorporadas al POT sin que esto implique la modificación de este, teniendo en cuenta su carácter de norma de superior jerarquía y de obligatorio cumplimiento.

Cuando las determinantes ambientales no han sido actualizadas, los municipios deben asumir las directrices y regulaciones que tenga cada Autoridad Ambiental; específicamente, todas las corporaciones en el país cuentan con una serie de actuaciones y regulaciones que se constituyen en determinante ambiental.

Tal y como se expresó en el evento, las determinantes ambientales tienen vida jurídica propia, y por tanto no requieren un documento exacto de compilación, pero si entran a regir las actuaciones que hayan hecho las Autoridades Ambientales; sin embargo, la recomendación es que siempre el municipio se reúna y se acerque previamente con la autoridad ambiental para conocer cuáles son sus determinantes ambientales como punto de partida para la actualización del POT.

#### 2. ¿Qué indicadores está utilizando el SINA para hacer seguimiento al efecto de incorporación de las determinantes ambientales en el ordenamiento territorial?

La etapa de Seguimiento y evaluación de los procesos de planificación territorial, comprende la recolección y análisis continuo que realizan las autoridades ambientales, para verificar el estado cumplimiento de los asuntos ambientales concertados en el marco del POT.

Por lo anterior, el trabajo de las autoridades ambientales

no culmina en las instancias de concertación de los POT, sino que debe persistir con el seguimiento y evaluación de los acuerdos emanados en las instancias de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del POT y la verificación del cumplimiento de los programas y proyectos pactados en la concertación ambiental, durante la ejecución e implementación del POT (Corto, Mediano y Largo plazo).

Para este proceso, las autoridades ambientales en conjunto con las entidades territoriales, definen un mecanismo que les permita capturar la información y facilitar el seguimiento. Este proceso, se podrá apoyar con la definición de indicadores entendidos como una expresión cuantitativa, observable y verificable que permita describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad, en términos de lo establecido en la guía para la construcción y análisis de indicadores del DNP.

#### 3. ¿Cómo se maneja la relación del POT con la ronda hídrica, y su impacto en las áreas urbanas? ¿Cuál es la normatividad?

La Autoridad Ambiental solo tendrá competencia en el acotamiento de la ronda hídrica y, en la definición de estrategias para el manejo ambiental de estas. Partiendo del hecho que la ronda hídrica comprende dos elementos constituyentes: el área que corresponde a la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta (30) metros de ancho (a la cual se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto – Ley 2811 de 1974), y el área de protección o conservación aferente.

Las condiciones (nivel de restricción o condicionamientos) para la reglamentación y desarrollo de los usos del suelo definidos en el POT para el área aferente de la ronda hídrica, serán objeto de concertación con la entidad territorial teniendo en cuenta las estrategias de manejo ambiental: preservación, restauración y usos

sostenibles que apliquen a las mismas. Estas condiciones deben acompañarse de orientaciones y criterios para definir un modelo de ocupación multipropósito que incorpore apuestas comunes del nivel local, regional y nacional.

**4. Es importante que se precise que las determinantes ambientales, no son únicamente las relacionadas en el artículo 10 de la ley 388/97**

El artículo 10 de la ley 388 de 1997 enuncia algunas determinantes ambientales, pero efectivamente como se mencionó en la exposición, las determinantes ambientales son el conjunto de directrices, normas y regulaciones que las autoridades ambientales definan para garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio

**5. ¿El cambio climático es una determinante ambiental? si es así, ¿cómo se territorializa la determinante?**

**6. En el marco del párrafo del artículo 7 de la Ley 1931/2018 la gestión de cambio climático es determinante ambiental, y en este sentido el gobierno nacional ha de reglamentar el art. 10 de la Ley 388/97**

Según la Ley 1931 del 2018, la gestión del cambio climático debe ser incorporada como determinante ambiental de los planes de ordenamiento territorial; en este sentido, las manifestaciones del cambio climático se evidencian en los ecosistemas y su prestación de servicios, en actividades productivas, en infraestructuras y en general la forma en que incide en el territorio, y que pueden llevar a que actores públicos, privados y sociales incurran en gastos no previstos al verse afectados por eventos causados por aumentos en la temperatura o por cambios en la precipitación. De igual forma, las manifestaciones de cambio climático pueden significar una oportunidad para el crecimiento económico, el desarrollo social y el manejo responsable y sostenible de los ecosistemas.

En tal sentido, la territorialización de las determinantes asociadas a la gestión del cambio climático orienta y regula el uso del suelo previendo las oportunidades y afectaciones futuras a causa de los cambios proyecta-

dos de temperatura, precipitación y ascenso del nivel del mar, y que favorecerá entre otros aspectos, la capacidad de respuesta de los territorios frente a la ocurrencia de fenómenos climáticos, la disminución de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), el incremento de las áreas de reforestación y restauración, la reducción de la deforestación, la prestación servicios ecosistémicos y el máximo provecho de las oportunidades económicas derivadas del cambio climático.

Por lo anterior, es necesario planificar el territorio reconociendo el aporte de los sistemas naturales en el mejoramiento de los servicios ecosistémicos en cuanto a la captura de GEI, la regulación hídrica y la reducción de la erosión del suelo, siendo esencial prever como el municipio o el distrito puede contribuir a la reducción y captura de gases de efecto invernadero.

**7. Como lo indica la determinante entra a regir inmediatamente, pero ¿qué pasa si entra en conflicto con usos actuales del POT que aún no ha sido actualizado? ¿Qué norma urbana aplica o uso aplicaría el municipio si no ha pasado aun por concejo municipal la actualización de usos incorporando las determinantes?**

Cómo se explicó en la exposición, las determinantes ambientales tienen vida jurídica propia, eso quiere decir que entran a regir en el momento de su expedición. Adicionalmente, recordemos que las decisiones de autoridad ambiental y las determinantes ambientales son normas de superior jerarquía, y en el caso en que por la determinación o por la expedición de una determinante ambiental defina unos regulaciones o unas condiciones de uso de suelos diferentes a las que tiene el POT, prima la determinante ambiental; por tanto, la autoridad municipal debe acoger las regulaciones las restricciones derivadas de esa nueva determinante ambiental en sus normas urbanísticas.

**8. ¿cuando exista concurrencia de más de una autoridad ambiental, sobre un territorio, quien coordina, define, agrupa y expide las determinantes ambientales?**

Cuando sobre un mismo territorio distrital o municipal concurren varias autoridades ambientales, el distrito o

municipio debe adelantar el proceso de concertación con cada una de sus autoridades ambientales. Cada una de ellas tiene jurisdicciones independientes; por ejemplo, las autoridades ambientales urbanas lo hacen sobre los respectivos perímetros urbanos (a excepción de EPA Buenaventura que lo hace también sobre la zona suburbana), y las Corporaciones Autónomas Regionales sobre el resto del territorio, es decir, sobre el área rural.

En este marco, el Decreto 1077 de 2015, modificado parcialmente por el Decreto 1232 de 2020, expone que cuando en un territorio municipal intervenga más de una autoridad ambiental en la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, se deberá radicar simultáneamente para efectos de adelantar el referido proceso.

**9. Respecto al proceso de incorporar las determinantes a los POT, toda vez que en el Memorando 001 de 2020 de la Procuraduría se insta a darle aplicabilidad a las determinantes ambientales una vez estas se expidan por la Autoridad Ambiental, pero en la diapositiva del proceso se entiende que esta aplicabilidad se da una vez se realice la revisión de los PBOT.**

Como ya se ha mencionado, las determinantes ambientales son normas de superior jerarquía y rigen una vez expedidas por las autoridades ambientales. Los municipios y distritos en la actualización de sus POT deben incluir adecuadamente dichas determinantes ambientales siendo el proceso de concertación un proceso final en el que se materializa su incorporación, verificando que esas determinantes ambientales hayan sido incluidas adecuadamente a lo largo de todo el proceso y en los diferentes documentos y contenidos del POT que sustentan el modelo de ocupación.

**10. Si un POT de un municipio no está actualizado y este municipio tiene conflicto de litigio en territorio con otro municipio y no se tiene en cuenta o no han sido aprobados los determinantes ambientales de esos dos municipios los cuales están en distintos departamentos, como se puede pronunciar la autoridad ambiental si algún proyecto que requiera licencia ambiental se ejecuta en dicha zona de litigio? y que autoridad ambiental sería la que se pronuncie para que**

**el proyecto a licenciar se pueda otorgar o negar?.**

En Colombia la autoridad para dirimir conflictos entre municipios es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y para la definición de límites entre departamentos con base en los conceptos técnicos de dicha entidad, lo hace el Congreso de la República.

Las autoridades ambientales en los procesos de expedición de las determinantes ambientales y de concertación de los POT, deben acoger esa delimitación de jurisdicciones ya que están basadas en las mismas entidades territoriales y su información oficial.

**11. Sería bueno conocer que se ha hecho en Quibdó y en el Departamento del Chocó, para apropiarnos y conocer el estado del arte de los determinantes ambientales en nuestro ordenamiento territorial que está en construcción.**

La recomendación que se hace desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es realizar un acercamiento con la corporación, y solicitar las determinantes ambientales en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 que establece que: el municipio o distrito, deberá solicitar por escrito a la respectiva autoridad ambiental, las determinantes ambientales, las cuales deben estar soportadas en estudios técnicos y acompañadas de cartografía cuando a ello haya lugar, así como los demás estudios técnicos disponibles para la planeación territorial; lo cual deberá ser atendido por dicha autoridad ambiental en un plazo máximo de 15 días hábiles.

Para el caso específico de CODECHOCO, esta corporación, en años anteriores, expidió las determinantes ambientales, que pueden ser solicitadas a la Corporación, y actualmente se encuentran en proceso de actualización con la asistencia técnica de Minambiente.

**12. Frente a la desactualización del POT, cómo sería la ruta de activación para la actualización y cómo sería el acompañamiento del sistema nacional ambiental a los entes territoriales. Por otro lado, en Quibdó, ya no hay oficina del IGAC, siendo este un desafío multidimensio-**

### **nal ya que es una ciudad capital y con un crecimiento urbano que amerita una expansión del territorio y de los usos del suelo**

Para apoyo o impulso la actualización de los POT hay varias rutas, una de ellas es que a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se tienen unos municipios priorizados para apoyarlos en la actualización de sus POT; adicionalmente existen convenios con la unidad nacional de la gestión de riesgo de desastres UNGRD para apoyarlos en los estudios básicos de riesgo; y se cuenta con la posibilidad de cofinanciar los estudios a través de proyectos presentados al Sistema Nacional de regalías, entre otros.

En cuanto al apoyo de las autoridades ambientales, estas entidades deberán prestar asistencia técnica y acompañamiento en la incorporación de la dimensión ambiental del POT de los municipios de su jurisdicción, por lo que se reitera el acercamiento con la autoridad ambiental para llevar a feliz término el proceso de concertación ambiental y lograr territorios ambientalmente sostenibles.

### **13. ¿Cómo se articulan los procesos de licenciamiento ambiental y el ordenamiento territorial?**

En este punto es importante recordar la definición que del Decreto 2041 de 2014, en el cual se define que la licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto obra o actividad que, de acuerdo con lo definido en la ley, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

En este sentido, se entiende que la licencia ambiental para ser otorgada deberá consultar previamente los usos y las regulaciones que tengan definidas en el plan de ordenamiento territorial; no obstante, no hay que perder de vista que también para efectos de megaproyectos y de infraestructura general de interés nacional se convierte también en determinante para el ordenamiento territorial tal como lo establece el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Es allí entonces donde se entiende la relación de mutua dependencia que deberá ser analizada particularmente en cada caso en el territorio.

## DIÁLOGOS TERRITORIALES

**Taller 1:** Las determinantes ambientales del ordenamiento territorial

Marzo 25 • 2021 • Bogotá D.C

Procuraduría General de la Nación – PGN

Dirección: Cra. 5 #15-80, Bogotá

Teléfono: (57) +1 5878750

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/>



---

[www.asocapitales.co](http://www.asocapitales.co)

---

 @Asocapitales     Asocapitales     @\_asocapitales     Asocapitales

 [info@asocapitales.co](mailto:info@asocapitales.co)     (57+1) 555 75 41     Carrera 9 No 80 - 45  
Torre Escalar 1, Of. 901  
Bogotá