



**LA INCORPORACIÓN DE DETERMINANTES AMBIENTALES EMERGENTES
EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)**

Diana María Henao García
Ingeniera Geóloga

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor Temático
Dany Granda Jaramillo, Magíster (MSc) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia

2022

Cita	(Henaó García, 2020)
Referencia	Henaó García, D. M. (2022). La incorporación de <i>determinantes ambientales emergentes en los planes de ordenamiento territorial (POT)</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Seleccione posgrado UdeA (A-Z), Cohorte V.



Seleccione biblioteca, CRAI o centro de documentación UdeA (A-Z)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Sergio Iván Restrepo Ochoa.

Jefe departamento: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

LA INCORPORACIÓN DE DETERMINANTES AMBIENTALES EMERGENTES EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

Diana María Henao García¹

RESUMEN:

El presente artículo tiene como propósito identificar la problemática generada por la expedición de determinantes ambientales con posterioridad a la concertación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Para ello, se toman como base la Constitución Política de Colombia (eje fundamental para la garantía de los derechos y deberes ciudadanos), la Ley 99 de 1993 (pilar de la implementación de la política nacional ambiental y del ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades ambientales), la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial y Distrital) y otros textos relacionados. De igual manera, se realiza un análisis normativo frente a la incorporación de los determinantes ambientales en los POT. Se concluye con una propuesta de mecanismos o alternativas expeditos de incorporación de determinantes ambientales en estos instrumentos de desarrollo territorial.

Palabras clave: Determinante ambiental, Determinante ambiental emergente, Ordenamiento Territorial, Incorporación de determinantes, Instrumentos de desarrollo territorial, Plan de ordenamiento territorial.

¹ Ingeniera Geóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Minas, Sede Medellín. Especialista en Planeación Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, Sede Medellín. Magister en Dirección y Administración de Empresas de la Universidad Internacional de La Rioja, Madrid, España. Actualmente Subdirectora General de Planeación en la Corporación Autónoma Regional, CORNARE. Correo electrónico: dhenao@cornare.gov.co. El presente artículo es una elaboración para optar por el título de especialista en Derecho Urbanístico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Sumario: Introducción. 1. Referentes jurídicos y conceptuales. 2. Expedición de determinantes ambientales. Qué son y cómo se constituyen. 3. Procedimiento para la incorporación de los determinantes ambientales al POT. Relación entre determinantes ambientales y POT. Por qué es obligatoria su incorporación. 4. Propuesta de procedimiento expedito para la incorporación de los determinantes ambientales emergentes a los POT. Conclusión. Referencias Bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

Los determinantes ambientales en los Planes de Ordenamiento Territorial, en adelante POT, son aquellos que provienen del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Hacen referencia principalmente al numeral 1 del artículo y constituyen “los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial” (Del SINA, 2016).

Como lo expresa la referida Ley, los Determinantes del POT deben ser tenidos en cuenta al momento de la elaboración y adopción de los Planes de Ordenamiento y similarmente en los procesos de revisión y ajuste que están debidamente regulados en la misma Ley. Pero, ¿qué pasa, si una vez se surte el proceso de revisión, modificación, ajuste, concertación y adopción, al muy poco tiempo los Determinantes Ambientales son actualizados o modificados?

Es previsible que después de un largo y costoso camino de revisión del POT que incluye los análisis técnicos de incorporación de una determinante, se presente un cambio en una norma nacional o regional, que incida en la reglamentación de carácter estructural o general del instrumento de planificación municipal previamente concertado en sus asuntos ambientales. Esto no es lo común que se presente y por ello, los Determinantes Ambientales-DA por naturaleza deben ser normas de largo plazo para soportar los procesos de sostenibilidad en el uso del territorio. Sin embargo, aspectos como la delimitación de una nueva ronda, la realinderación de un área protegida o la expedición de su plan de manejo, la formulación de un nuevo Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica-POMCA (Decreto 1640, 2012, Art. 18), entre otros, pueden sobrevenirse luego del proceso de concertación y adopción del POT, lo cual evidencia el carácter dinámico de los ejercicios de planificación ambiental del territorio

Ante el caso, por una parte, los Determinantes Ambientales, por cuanto se expiden con el objeto de proteger los recursos naturales y administrar su debido uso, deben ser de inmediato cumplimiento. De otro lado, la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015, establecen los procedimientos para ajustar los POT; en estos casos, bajo la modalidad de Revisión Excepcional de Norma Urbanística.

Con lo expuesto anteriormente quedaría resuelto y sin problema alguno, tanto la aplicación inmediata de los determinantes ambientales como su incorporación al POT. Sin embargo, el problema aparece cuando los determinantes actualizados, están incidiendo sobre elementos estructurales del POT como la zonificación ambiental, lo que hace difícil la aplicación del régimen de usos del suelo por parte del ente territorial.

En estos casos, la aplicación de la determinante no puede ser desarrollada inmediatamente y lo que establece la normatividad al respecto es que el municipio debe abordar un nuevo proceso de modificación y ajuste, lo que conlleva a incurrir en emolumentos adicionales, nuevos análisis territoriales y retrasos en la ejecución programática o en la toma de decisiones sobre áreas comprometidas con la determinante en cuestión.

Este trabajo se ocupa de analizar esa situación teniendo como referente la normativa existente y la jurisprudencia encontrada, para proponer una alternativa de incorporación ágil de estos determinantes, que en adelante denominaré: determinantes ambientales emergentes- DAE. El análisis a desarrollar tiene como propósito ahondar en tres aspectos básicos: 1. Identificar la problemática generada por la expedición de determinantes ambientales emergentes-DAE y su incorporación en el POT, 2. Analizar los mecanismos existentes para la incorporación de los

determinantes ambientales en los POT, 3. Proponer mecanismos o alternativas expeditos de incorporación de determinantes ambientales en los POT.

En las siguientes páginas se abordarán, en primera instancia, los antecedentes jurídicos y técnicos relacionados con la problemática. En un segundo espacio, se estudia el desarrollo de la naturaleza de los Determinantes Ambientales, los momentos de su expedición para ser dispuestos en los instrumentos de planificación y gestión territorial y la obligatoriedad de su implementación.

Con este contexto claro, los capítulos siguientes se adentrarán en la descripción y análisis de los procedimientos vigentes para la incorporación de determinantes en los POT y la indagación de instrumentos o modos que faciliten la adaptación de las Determinantes Ambientales Emergentes-DAE, cuando ellas se refieran a cambios que puntualmente puedan advertirse o deducirse en la norma del POT.

Para finalizar, se encontrarán las conclusiones que recogen el ejercicio abordado y una propuesta que plantea una manera práctica para incorporar los Determinantes Ambientales Emergentes a los POT.

1. Referentes jurídicos y conceptuales

Se considera pertinente iniciar con la normatividad que fundamenta el análisis. ¿Qué refiere la Constitución Política de Colombia en relación con la autonomía territorial, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible? ¿Cómo posteriormente la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993 han desarrollado estos preceptos?

Acerca de lo ordenado por la Constitución Política, el artículo 1, de la Constitución Nacional, versa de manera hegemónica el primero de los principios fundamentales:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de Republica Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política, 1991. Art. 1)

En el artículo 79, la misma afirma:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad P. integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En estos dos preceptos constitucionales se funda lo importante de lo que se analizará en las páginas siguientes. La prevalencia del Estado Social de Derecho, de las decisiones democráticas, de la participación y de la autonomía de los entes territoriales, por una parte y del deber del Estado de proteger la integridad del ambiente para garantizar a las personas el derecho a gozar de un ambiente sano. La cuestión acá es que son mandatos constitucionales y sobre ambos está en juego la subsistencia de la especie humana en la satisfacción de sus derechos fundamentales y las condiciones de vida que le permitan ejercerlos. Se requiere de instrumentos y normas complementarias que permitan la concurrencia del Estado para la garantía de todos los derechos y deberes ciudadanos. También principios como el rigor subsidiario, la armonía regional y la gradación normativa, se hacen imprescindibles para razonar frente a cuáles disposiciones necesariamente deben imponerse sobre otras.

En cuanto a la distribución de competencias en ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales, el Artículo 288 de la Constitución Política establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las

entidades territoriales y que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Referido a las competencias según el numeral 7 del artículo 313 de nuestra Constitución Política, los concejos municipales deberán *“reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*

En el marco de los anteriores artículos se quieren denotar los preceptos constitucionales que posteriormente desarrollan leyes y decretos, desde donde se retoman las competencias de entes territoriales y corporaciones autónomas regionales, rescatando la autonomía de unos y otros, la primacía de la preservación ambiental y la asignación de usos del suelo en los territorios. En la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental, el artículo 7 define el concepto de ordenamiento ambiental del territorio y las funciones en dicha materia de las distintas entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA a saber:

Artículo 7. Del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente Ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: 1. Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; 12. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales

y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;

El título IX de la Ley 99 de 1993, se desarrolla sobre las funciones de las entidades territoriales y la planificación ambiental. De tal manera en el Artículo 63, Principios Normativos Generales, al respecto del ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, determina que *a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, los entes territoriales se sujetarán a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario*, los cuales define el artículo de la siguiente manera:

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Al respecto de las funciones ambientales de los Municipios, Distritos y el Distrito Capital Santa Fe de Bogotá, el Artículo 65 de la Ley, retoma en su numeral 8: *“Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo”*. Como nota de interés se comenta que el artículo 12 del Decreto 141 de 2011², adicionó este artículo de la manera siguiente: *“Además de las funciones señaladas en el artículo 65, inclúyase la siguiente: Incorporar en los Planes de Ordenamiento Territorial las determinantes ambientales definidas por las Corporaciones Autónomas Regionales y tomar las medidas del caso para su adopción”*.

Por su parte el Artículo 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, señala que Las Corporaciones Autónomas Regionales en el ámbito de su jurisdicción, ejercerán entre otras funciones las indicadas en los numerales 5, 16, 18, 29 y 31, que refieren la participación con otros organismos en los procesos de planificación y ordenación territorial a fin de que el factor ambiental

² Declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-276 de 2011, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del Decreto Legislativo 020 de 2011.

sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten e igualmente la facultad de reservar, alinear y administrar las áreas protegidas y *reglamentar su uso y funcionamiento*, establecer normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas, apoyar a los concejos municipales en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional. Particularmente el artículo 31 dispone que *“Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo ... las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales”*. Además, el mismo artículo en este numeral impone una condición de restricción de uso: *“No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”* (Ley 99, 1993. Art. 31, Num. 31).

Se retoman estos artículos de la Ley 99 de 1993, por cuanto se discute de la naturaleza obligante de los determinantes ambientales sobre los POT y se anota aquí como estos artículos están desarrollando los principios bajo los cuales se cumplen los derechos emanados de la Constitución de todas las personas a tener un ambiente sano y al ejercicio de las competencias para todas las instituciones del sistema nacional ambiental, así como al énfasis de la autonomía territorial

Por ser la Ley Orgánica 1454 de junio de 2011 (por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones), el marco de regulación de ordenamiento territorial en el país y de la definición de competencias en este sentido, se trae a recuento en este trabajo de manera que sirva de referente para las discusiones sobre competencias y autonomía a que haya lugar en la exposición de la problemática y propuestas en cuestión. El Concepto y finalidad del ordenamiento territorial, es traído en el Artículo 2° de esta Ley: *“El*

ordenamiento territorial es un 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” (Ley 1454, 2011, Art. 2)

Como plantea la Ley 1454, el ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. El título III de la Ley, contiene los principios para el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento del territorio y sobre los principios rectores del ejercicio de competencias, invoca además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio y gradualidad. Esta Ley establece las siguientes competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, advirtiendo que dicho ejercicio se adelantará bajo los principios antes mencionados:

1. De la Nación: a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas. b) Localización de grandes proyectos de infraestructura. c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

... 2. Del Departamento: a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas. e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

...4. Del Municipio: a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Como puede desprenderse de la normatividad expuesta, los esfuerzos de los desarrollos legislativos en lo relacionado con las competencias, consideran en primera instancia el desarrollo de los principios de armonía, subsidiariedad, complementariedad y rigor subsidiario, dejando en función de la Nación y en el caso de la Ley 1454 de 2011, también de los departamentos, decisiones sobre el uso del suelo que superan la autonomía de los municipios. Sobre el tema en su tesis para optar al título de Magister en Estudios del Territorio, el profesional Juan Guillermo Zuluaga,

desarrolla varios argumentos donde plantea las implicaciones de este desarrollo legislativo vulnerando la autonomía de los entes territoriales (Zuluaga, 2021, Págs. 13 - 16). En su documento, Zuluaga esboza como los municipios tienen la obligación legal de incorporar las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, desconociendo las disposiciones del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. Afirma que las determinantes de ordenamiento territorial obligan a los Municipios a tener en cuenta una serie de decisiones adoptadas por la Nación, los Departamentos e incluso las Corporaciones Autónomas, desconociendo su potestad de asignar los usos del suelo. Concluye que ante la falta de desarrollo legislativo no se aplican los principios constitucionales que gobiernan la relación entre la Nación, los Departamentos y los Municipios.

En su texto Zuluaga adiciona que los municipios sólo están obligados a concertar (artículo 24 de la ley 388 de 1997) los proyectos de Planes de Ordenamiento Territorial con las Corporaciones Autónomas Regionales y con las Áreas Metropolitanas, como procedimiento previo y obligatorio antes de ser discutido por el Consejo Territorial, por lo que considera que éstos por disposición legal conciertan decisiones de ordenamiento territorial con entidades públicas carentes de competencia constitucional, como es el caso de las CAR, y por el contrario no discuten con aquellas entidades que sí la tienen, como la Nación y los Departamentos, con el agravante de no existir un procedimiento de concertación, que posibilite la participación activa del ente territorial (Decreto 1232, 2020, Arts. 2.2.2.1.2.5.1, 2.2.2.1.2.5.2 y 2.2.2.1.2.5.3).

Señala además en su argumentación, que la Nación, los Departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–, en desarrollo de sus competencias, pueden generar normas de usos del suelo sin concertar con los Municipios, pero son estos últimos los únicos competentes en la generación de normas urbanísticas y que por tanto, el municipio sólo está obligado a aplicar las

determinantes de ordenamiento territorial, en la autorización de acciones urbanísticas (Parcelación, Urbanización y Construcción) cuando éstas sean incorporadas en el POT durante los procesos de revisión y ajuste de mediano y largo plazo, lo cual limita la intervención de la Nación, los Departamentos y las CAR, en las decisiones territoriales en materia de usos del suelo y recae además, según Zuluaga, en la posible consecuencia para los municipios de ser obligados a compensar o indemnizar a los propietarios cuando se les niegue algún tipo de licencia urbanística.

No obstante, para mantener una República Unitaria y descentralizada como lo ordena la Constitución es importante que la autonomía esté basada en reglas y principios que permitan armonizar las decisiones sobre usos del suelo en el territorio colombiano y es por ello que las reflexiones de este documento apuntan a la necesaria concurrencia de los actores implicados y a la consideración de que el ejercicio de autonomía debe estar basado en el reconocimiento de normas superiores que impulsan la armonización, la política de desarrollo económico y social basada en los principios de conservación de los recursos naturales y las manifestaciones de la vida en todas sus formas, pero también las necesarias prácticas de coordinación.

Aparece en el escenario el concepto de concertación o aprobación o el ejercicio impuesto de proyectos del orden nacional o suprarregional, que diferencian ese ejercicio coordinado que reglamentan las disposiciones normativas. Es ahí, tal vez donde los argumentos de Zuluaga llaman la atención en el ejercicio de la autonomía municipal en el ordenamiento territorial. En ese caso, podríamos estar hablando no de violación de la autonomía de los entes territoriales sino de falta de coordinación y procedimientos de concertación que permitan la concurrencia de todos los interesados en la articulación de decisiones para el desarrollo de los territorios y la Nación.

2. Expedición de determinantes ambientales. ¿Qué son y cómo se constituyen?

Tomando como base de conceptualización los documentos expedidos por el Ministerio de Ambiente y por supuesto lo normado en la Constitución y en las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, es importante inicialmente aclarar el concepto de determinantes ambientales que corresponde al término que nos ocupa en la disertación que se hace en este documento. Se encuentra que el término determinante fue establecido por la Ley 388 de 1997 en su artículo 10°:

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

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las

autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.

La competencia de las autoridades ambientales está referida al numeral 1 de este artículo, estando distribuidas las demás en autoridades como el Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Transporte, entre otros. En particular a lo referido al desarrollo de los proyectos, obras o actividades declaradas de utilidad pública o de interés social, fue reglamentado a través del Decreto 2201 de agosto 05 de 2003, con el fin de armonizar los usos del suelo establecidos en los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los

municipios y distritos, con el interés general de la Nación. El citado Decreto además de indicar sobre la ejecución de los proyectos, obras o actividades cumpliendo los requisitos debidos, informa a los municipios en su artículo 3 que en ningún caso los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, serán oponibles a la ejecución de los proyectos, obras o actividades en referencia.

El ordenamiento ambiental del territorio y los determinantes ambientales:

La Ley 99 de 1993 en su artículo 7, define el ordenamiento ambiental del territorio como *“la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”*. Por su parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible define las determinantes ambientales como *“los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial”* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

Entre las principales características de los determinantes ambientales, el mismo texto del Ministerio de Ambiente señala las que se destacan a continuación:

- Constituyen normas de superior jerarquía (esto a su vez viene de la Ley 388 de 1997, ya comentado)
- Son definidas por las entidades del SINA y expresadas en normas, políticas, directrices, lineamientos, criterios y orientaciones.
- Presentan diversos niveles de restricción o condicionamiento a los usos del suelo.
- Permiten la gestión integral del recurso hídrico, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en los procesos de ordenamiento territorial
- Derivan de instrumentos de gestión ambiental y de planes de manejo.
- Proviene de regulaciones que reglamentan actividades que deterioren el ambiente de manera directa o indirecta.
- Contribuyen al cumplimiento de los estándares de calidad para un ambiente sano.

- Proviene de medidas de prevención, mitigación, compensación y corrección de aspectos e impactos ambientales.
- Contribuyen a la gestión de los efectos generados por la variabilidad y el cambio climáticos.

Como se desprende de los elementos anteriores, las DA no son sólo la definición de áreas de conservación. Inciden directamente en la definición de la estructura ecológica principal y del modelo de ocupación territorial. De ellas se desprenden específicamente restricciones al uso del suelo que son base para la implementación de las políticas y normas de ordenamiento del municipio.

Para una mejor identificación, el Ministerio propone la agrupación de determinantes en cuatro ejes temáticos a saber:

- Del medio natural: comprenden las normas y documentos técnicos asociados a la delimitación de áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, humedales, POMCAS, corredores biológicos.
- Del medio transformado y la gestión ambiental: asociadas a la interacción humana con medidas de prevención, mitigación, manejo y control de actividades que afecten los recursos naturales, tales como mapas de ruido, planes maestros de saneamiento y manejo de vertimientos-PSMV, planes de ordenamiento del recurso hídrico-PORH, planes de gestión integral de los residuos sólidos-PGIRS.
- De la gestión del riesgo y adaptación del cambio climático: las zonificaciones y medidas de restricción y manejo, asociadas a la identificación y caracterización de riesgos y de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Relacionadas con densidades de ocupación en suelo rural y las normas y lineamientos aplicables a usos del suelo restringidos y de protección en las áreas rurales.

Las determinantes deben ser constituidas a su vez en Acuerdos, Resoluciones, documentos técnicos de soporte y estudios específicos que demuestran o sustentan la decisión ambiental tomada y el alcance de la misma.

Así pues, las determinantes ambientales son construidas por las Autoridades Ambientales para el ejercicio de la regulación de usos del suelo acordes con las restricciones y potencialidades de los recursos naturales, deben ser expedidas y comunicadas a los entes territoriales para la formulación y actualización de los POT y para la concertación ambiental de este instrumento. La verificación del acatamiento de estas es lo que constituye el elemento fundamental del ejercicio que hace la autoridad ambiental en relación con los documentos técnicos, cartográficos y el proyecto de acuerdo del plan que presenta el municipio.

Es importante aquí anotar, para ir centrando el objeto de la reflexión que hace este trabajo, que las determinantes no se expiden únicamente con objeto de aportar al ejercicio del POT. Es en este instrumento de ordenamiento donde tienen una alta expresión pues orientan la clasificación y aprovechamiento del suelo como ya se ha dicho. Pero las DA son desarrolladas en todo momento por las autoridades ambientales como ejercicio de su análisis de realidad y evaluación y seguimiento de las problemáticas ambientales y conflictos de uso de los recursos naturales. Por ello, para la formulación o actualización de un POT las determinantes que se expiden corresponden a las vigentes al momento del desarrollo del ejercicio municipal.

Sucede que estas determinantes ambientales pueden ser objeto de actualizaciones o de mayor detalle. Por ejemplo, en el caso de las áreas protegidas, una vez delimitadas requieren la configuración de un plan de manejo que refiere con más detalle las restricciones o potencialidades de uso, o una regulación que especifique por zonas las restricciones ambientales específicas como

en el caso de los POMCA. Igualmente sucede con la delimitación de rondas hídricas que se desarrolla de manera gradual y correspondientemente con una priorización por fuentes.

Esas determinantes que pueden surgir o precisarse posteriormente a la concertación de un POT, son las que en este documento se refieren como “EMERGENTES”. No significa que éste sea el caso común; más bien sucede que la actualización de los POT y la expedición de las determinantes ambientales no son necesariamente coincidentes en el tiempo, pues no dependen las DA de la dinámica temporal de los POT y viceversa. En el caso de las determinantes ambientales la generación del conocimiento avanza, las políticas y regulaciones mundiales y nacionales son dinámicas y por ello, la información con la que se cuenta puede dar lugar a más específicos lineamientos de mejor desarrollo o precisión, de manera gradual en el tiempo.

Así pues, con los preceptos de la Constitución y de la Ley 388, antes expuestos, los determinantes son de obligatorio cumplimiento y deben ser incorporadas en los ejercicios de formulación, revisión y ajuste de los POT como también se ha expuesto. Las determinantes emergentes tendrían su momento de ajustarse al POT cuando el municipio emprenda un nuevo proceso de modificación que puede ser ordinario o excepcional y en la mayoría de los casos necesitaría acudir a la revisión excepcional para poder incorporar las determinantes emergentes.

Pero como también se ha dicho los determinantes no se formulan para esperar los periodos ordinarios de revisión del POT que, para el caso de su carácter, normalmente corresponderían al largo plazo, con la circunstancia de que en muchos casos los municipios no actualizan el instrumento y durante varios años más allá de las tres vigencias constitucionales del mandato de los alcaldes como está establecido, le dan continuidad al mismo plan de ordenamiento. Los DA se expiden porque ajustan una conducta de uso y aprovechamiento de los recursos naturales o

intervienen una problemática ambiental a la que se le pretende dar alcance de prevención, mitigación, corrección o recuperación; no puede entonces pretenderse que las normas o políticas inherentes a los DA no sean de inmediato cumplimiento.

Esta circunstancia recae con implicaciones directas sobre el ciudadano y más específicamente sobre los propietarios de inmuebles involucrados en las decisiones expedidas por un DAE, pues en muchas ocasiones puede conllevar que limitaciones al uso del predio establecidas en el DAE, no estén contempladas en los usos del suelo expedidos en los conceptos municipales de acuerdo a lo normado en su POT. En estos casos el licenciamiento urbanístico se autoriza con el POT y en los trámites ambientales la autoridad ambiental puede tener en cuenta un DA no incorporada que implique la negación de un permiso para el aprovechamiento de los recursos naturales, lo cual viola los principios de seguridad jurídica y transparencia de las entidades públicas frente a las normas que limitan sus derechos como ciudadano.

Lo que ocupa la reflexión en los siguientes capítulos es como hacer más expedita esa incorporación, cuando los municipios recién actualizan su POT, teniendo en cuenta ese débil porcentaje de revisión y actualización que presentan los instrumentos de ordenamiento territorial en todo el país³ y considerando además que el ejercicio de la revisión es oneroso y en particular requiere de tiempos que sumados pueden llevar más de un año mientras surten la elaboración, consulta, concertación y aprobación.

³ Para el año 2020, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial-MVDT reporta que el 85% de los POT del país están desactualizados (Zuluaga, 2021, pág. 23)

3. Procedimiento para la incorporación de los determinantes ambientales al POT.

Relación entre determinantes ambientales y POT. ¿Por qué es obligatoria su incorporación?

En este capítulo se presentará cómo mediante procedimiento explícito está regulada la incorporación de los determinantes ambientales en el POT, mismo del que se han expedido decretos reglamentarios de la Ley 388, pero también decretos reglamentarios de otras materias como por ejemplo la Ley anti-trámites y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

En el estricto sentido de la formulación, revisión y ajuste de los POT, la incorporación de los determinantes inicia en la fase de diagnóstico y elaboración de documentos y debe ser condensada a través de lo que los decretos reglamentarios han instruido. Para el caso, el Decreto 1232 de septiembre 14 de 2020, adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. En materia de los tiempos de concertación, el Decreto Ley 2106 de noviembre 22 de 2019, dicta normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública y la Ley 2079 de enero de 2021, dicta disposiciones en materia de vivienda y hábitat

El Decreto 1232 de 2020, contiene lo relacionado con los componentes y contenidos de los POT, normas urbanísticas y su jerarquía, programa de ejecución e instancias de concertación y consulta, vigencia y procedimiento para su revisión o modificación, lo cual ya había sido reglamentado de la Ley 388 de 1997 por los Decretos 879 de 1998 y 4002 de 2004 (compilados

por el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), y que a través de este Decreto 1232, se actualiza y precisa.

Para efectos del interés de este artículo sólo se referirá la información asociada a las vigencias del POT, los modos de revisión y los procedimientos de concertación, consulta y aprobación, pues son los ámbitos en los que influye la adopción de las determinantes emergentes.

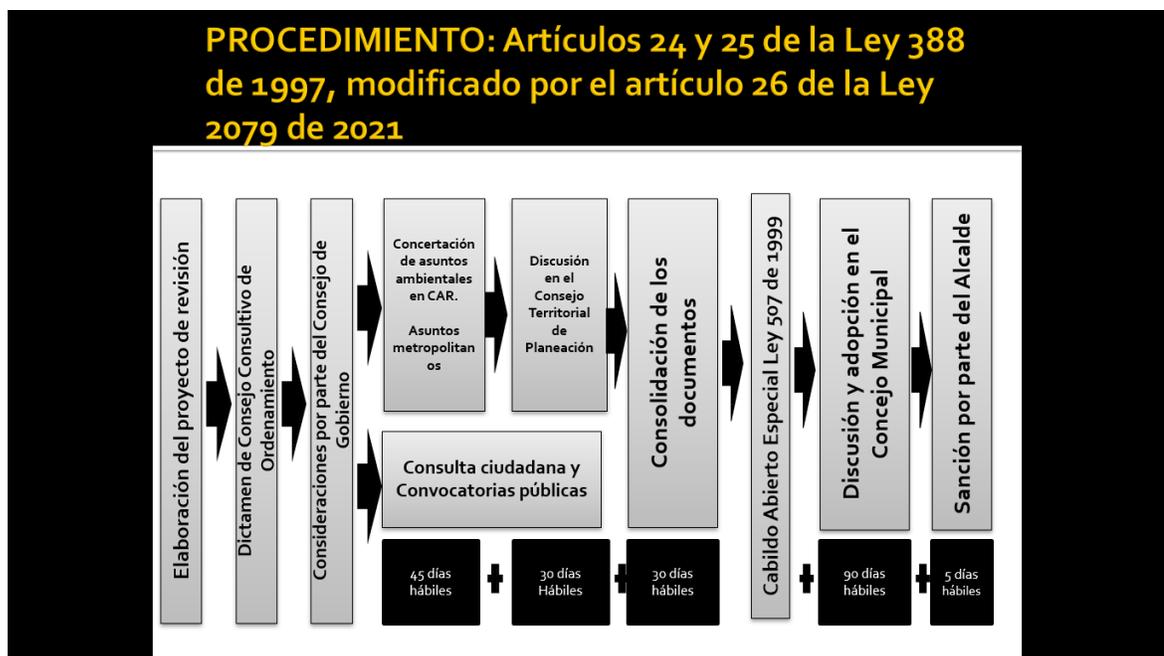
Acerca de la vigencia de los POT el Decreto Ley 2106 de 2019 en su artículo 120, sobre la modificación del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, concreta que los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus contenidos de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Corto plazo (un período de administración municipal): los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución.
- Mediano plazo (dos períodos de administración municipal): los contenidos de los componentes urbanos y rurales de mediano plazo.
- Largo plazo (tres períodos de administración municipal): el contenido estructural del plan.

Igualmente señala el artículo 120 del Decreto Ley 2106 que las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior y que dichas revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación: . No obstante, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado. Las revisiones deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en:

- Las previsiones sobre población urbana
- Dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo
- Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana
- Ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital
- Evaluación de los objetivos y metas del respectivo plan.

Sobre el procedimiento de evaluación, revisión y ajuste del POT, las instancias de consulta y de concertación, el cuadro de la figura siguiente resume claramente lo contemplado en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, en el Decreto 1232 de 1220, que ajusta y complementa el artículo 2.2.2.1.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015 y en la Ley 1079 de 2021 que, entre otros asuntos, modifica los tiempos de concertación:



La Ley 2079 de 2021, en su artículo 26, contempla además la circunstancia en que no se logre concertación entre el ente territorial y la autoridad ambiental correspondiente, modificando el numeral 1 y adicionando el párrafo 2, del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 así: “... *En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla*”.

Tipos de revisión de los POT:

Del Decreto 1077 de 2015, adicionado y modificado por el Decreto 1232 de 2020 se desprende lo siguiente en cuanto a los procedimientos y tipos de revisión. Según lo regulado pueden presentarse tres tipos de revisión del POT:

- Ordinaria: se realiza al vencimiento del corto, mediano o largo plazo del POT. En ella sólo pueden revisarse los contenidos cuya vigencia se ha agotado y debe efectuarse al inicio del periodo de administración correspondiente.
- Extraordinaria: puede llevarse a cabo en cualquier momento y referida a cualquier tipo de norma, sin importar su vigencia o jerarquía, pero está condicionada a declaratoria de calamidad, desastre, o resultado de los estudios de riesgo. Las modificaciones deben hacerse exclusivamente en función del motivo que originó la revisión.
- Excepcional de norma urbanística: *“La modificación excepcional de normas urbanísticas podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del alcalde*

municipal o distrital, siempre que se demuestren y soporten en estudios técnicos los motivos que dan lugar a su modificación” (Decreto 1077, 2015, Art. 2.2.2.1.2.3.4).

Una revisión excepcional debe garantizar el cumplimiento del modelo de ocupación y el cumplimiento de los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo.

De lo anteriormente esbozado es deducible que el procedimiento apropiado para el trámite de determinantes ambientales emergentes en el POT ya concertado, obedece a un trámite de revisión excepcional de norma urbanística como en todo se describe en los apartados normativos que se trajeron a atender este capítulo. Es pues la discusión de las implicaciones que tiene en su gestión territorial y fiscal y en la protección de los derechos ciudadanos a la propiedad privada y a la confianza legítima en el estado, entrar en un trámite de revisión excepcional cada que se produzca una determinante ambiental emergente.

Por otra parte, como lo aclaran los decretos reglamentarios, todos los procesos de revisión están sujetos al mismo trámite y procedimiento para su aprobación, lo que supondría la necesidad de una modificación de requisitos para obtener un procedimiento más sencillo, que incorpore más rápidamente, sin descartar el rigor sobre la justificación técnica y jurídica, asuntos de revisión extraordinaria como las derivadas de medidas de gestión del riesgo o en este caso para la revisión excepcional de medidas que eviten o mitiguen el deterioro acelerado de los recursos naturales. Por ello la intención es, a partir de lo expuesto en los capítulos precedentes, proponer caminos articulados y armonizados en las leyes y decretos nacionales para encontrar un procedimiento más expedito de hacerlo, así sea de manera transitoria hasta que se presente la siguiente revisión aplicable de carácter ordinario.

4. Propuesta de procedimiento expedito para la incorporación de los determinantes ambientales emergentes a los POT

La aplicación de un determinante ambiental debe desarrollarse inmediatamente se expida, no es su finalidad incorporarse al POT, éste como tal es un instrumento. La finalidad del DA es la contribución al desarrollo sostenible, al ordenamiento territorial, al mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales; por tanto, todos los municipios deben aplicarlos inmediatamente se efectúa su expedición. Ahora, es previsible que, como consecuencia de no tener el instrumento actualizado, no pueda implementarse éste, lo que conlleva a suspender la aprobación de solicitudes de licencias urbanísticas para actividades de interés social y económico del municipio.

Sin embargo, tampoco es apropiado implementar una revisión excepcional cada que se expida una norma que afecte directamente la restricción de usos del suelo en el POT. Por ello, mostrar esta circunstancia pretende poner en discusión la implementación de un mecanismo más expedito para que pueda acometerse el propósito de actualizar la normativa en el POT y desarrollar una fase transitoria mientras se efectúan los ajustes de mediano y largo plazo o tal vez, abordar una modificación excepcional especialmente reglamentada para esas circunstancias.

Como se ha venido exponiendo, el procedimiento de incorporación de determinantes al POT a través de la revisión, modificación y ajuste del plan de ordenamiento, está bastante detallado en los decretos reglamentarios de la Ley 388 de 1997 y así mismo, la diferenciación del tipo de revisiones del plan. Lo más importante de esa claridad de las disposiciones reglamentarias es la previsión frente a la vulnerabilidad que pueda tener un instrumento como el POT que pretende orientar el desarrollo municipal en el largo plazo, de tal manera que no esté cambiando

esencialmente en el tiempo impidiendo la concreción de sus objetivos y del modelo de desarrollo deseado.

Se observa la necesidad de acompañar en el tiempo, lineamientos de alto interés para el desarrollo, sin la espera de los procesos de evaluación y concertación ordinaria o excepcional, porque su no observancia tiene implicaciones en el deterioro de los recursos naturales en algunos casos, cuando se trata de disposiciones que prevén o controlan conflictos identificados o que darían como resultado la inaplicabilidad de lo dispuesto en el POT concertado, lo que no beneficia tampoco la consecución de los objetivos del plan ni la aplicación del mismo. Así mismo se contradicen preceptos normativos esenciales como el principio de precaución en el caso de la Ley 99 de 1993 y de todos los principios sin excepción de la Ley 1523 de 2012⁴, puesto que se trata de asuntos en los que el estado no responde de manera diligente a situaciones que arriesgan la vida de las personas y sus condiciones de sostenibilidad ambiental para la existencia.

Para el caso de los DAE, siempre estarán asociados a un documento técnico o una justificación técnica de la autoridad ambiental que lo expide por lo que desde el punto de vista formal ya contienen la justificación que requiere el POT. Ahora, estos determinantes ambientales emergentes, no se refieren a aquellos de nueva promulgación que no tienen asociación alguna con el POT previamente concertado, porque si esa fuera la connotación entonces todos los DA serían emergentes y no estaríamos en la discusión de porque algunos pudieran no tener que esperar todo el trámite de revisión, evaluación y seguimiento. Los principales DA tienen que estar necesariamente concertados en el POT puesto que generalmente constituyen gran parte de la

⁴ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

estructura ecológica principal y de la principal delimitación de restricciones de uso del suelo y de zonas de protección y conservación.

Los determinantes ambientales emergentes se caracterizan por ser reglamentaciones posteriores a una determinante, ajustes a la zonificación, realinderaciones, densidades, aclaraciones sobre la restricción o potencialidad de uso; razón por la cual se propone en este ejercicio que las mismas puedan tener un procedimiento de incorporación más directo. Como propuesta a discutir se plantean alternativas a esta situación de manera que pueda sortearse el propósito principal de armonización de usos, sostenibilidad ambiental y ejercicio de la autonomía municipal.

Sea primero aclarar que el desarrollo normativo que se expone en los capítulos anteriores da pie a afirmar que no podrán acopiarse decisiones locales tales como no efectuar el proceso de modificación y ajuste, puesto que todos los casos previstos de ajuste están soportados en el tipo de revisión adelantada y la conclusión lógica para el caso de DAE es configurarla dentro de la revisión y ajuste excepcional de norma urbanística. Teniendo en cuenta esa aclaración, se considera necesario conducir la reflexión hacia alternativas que permitan disminuir costos y desgaste de incorporación de estos determinantes al POT, de tal manera que un instrumento reglamentado más sencillo permita hacer más ágil la homologación.

Una primera y posiblemente más lógica consiste en acudir a la solicitud al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, la promulgación de un Decreto reglamentario nacional, así como se expidió el Decreto 2201 de agosto de 2003, que bien pudiera prever la inclusión de otro tipo de revisión que partiera de una solicitud conjunta entre alcaldes y autoridades ambientales, que incorpore la adopción de un procedimiento más simplificado para el proceso de modificación y ajuste y que explícitamente se concentrara en las DAE e incluso para los estudios de riesgo cada

vez que sean modificados, detallados, actualizados o complementados; ello en un ejercicio de aplicación de los principios de armonía y rigor subsidiario, que además invocaría la coordinación entre entidades del estado y el ejercicio de autonomía territorial.

Nótese que esta propuesta de Decreto Nacional está motivando también la reflexión de lo que pudiera ser una planificación fragmentada en asuntos relevantes como el ordenamiento territorial en el país que no articula lo ambiental con lo territorial ni con la planificación socioeconómica desde los mismos ministerios de ambiente, vivienda, transporte y planeación nacional, pudiendo ser una oportunidad de generar instrumentos como los consejos de planeación territorial a escala nacional, regional y municipal con la interacción de las entidades y autoridades competentes.

Otra manera de allanarlo, sin que con ello se suprima la iniciativa de proponer un decreto reglamentario nacional, sino más bien dando paso a solucionar de manera local y autónoma mientras se surte la construcción y expedición de la norma general, se propone a través de la incorporación en los Acuerdos del POT de un artículo que permita la reglamentación de actividades y restricciones de uso, cuando los nuevos determinantes no afecten la zonificación de usos del suelo del POT o cuando la modificación no afecte el modelo de ocupación. Lo anterior con la respectiva concordancia entre las zonificaciones y usos, e indicando que primará la restricción ambiental sobre el uso definido, sin modificar la cartografía original del POT, pero considerando como instrumento alternativo la cartografía y normas de los determinantes emergentes, hasta tanto se promueva un ajuste ordinario o excepcional. Para el caso de realinderaciones o ajustes a la zonificación ambiental de instrumentos, se indicaría en el artículo transicional del POT, la forma de resolver los cambios desde la generalidad, teniendo en cuenta el modo de proceder cuando la adecuación en la norma

urbanística cuando la restricción de uso sea más restrictiva o más flexible respectivamente en el DAE.

Las determinantes ambientales emergentes se constituyen en un instrumento que desarrolle o complemente el plan siempre y cuando la determinante matriz (es decir, aquella que se está reglamentando), ya haya sido concertada en el POT con anterioridad. En este caso determinantes ambientales como POMCAS, AREAS PROTEGIDAS, RONDAS, ZONAS DE RIESGO, pueden ser objeto de precisión en la zonificación, realinderación, exclusión, sustracción, estudios de detalle, que permitan ajustar la escala de lo regulado o también la severidad, flexibilidad o aclaración del régimen de uso o medida de manejo dispuestos en la concertación del POT. Este instrumento complementario podría tener tránsito siempre y cuando el municipio haya acometido los procesos de revisión ordinaria o extraordinaria indicados en la Ley, para la vigencia anterior a la que se adiciona el instrumento complementario con la idea de que la incorporación definitiva de la DAE, se realizara en la siguiente revisión ordinaria correspondiente o en la siguiente revisión de norma urbanística excepcional que se requiera, dejando entre tanto esa posibilidad reglamentaria en los articulados del Acuerdo Municipal del POT.

CONCLUSIÓN

Después de un recorrido por el desarrollo normativo asociado a la incorporación de determinantes ambientales al POT, se han revisado conceptos de otros autores que cuestionan la autonomía de los entes territoriales en la formulación, ajuste y revisión de los planes de ordenamiento, derivado ello de las autoridades del orden nacional que con la aplicación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, tienen función hegemónica sobre las propuestas de uso del suelo que les compete a los municipios por mandato constitucional.

En relación con la competencia ambiental, se afirma que principios como el rigor subsidiario, la gradación normativa y la armonía regional y así mismo, la regulación específica para el caso de las determinantes ambientales, permiten afirmar que la incorporación de determinantes ambientales en los POT está articulada a principios de armonización, subyacentes al desarrollo sostenible de los territorios y es la única cuya incorporación esta fundamentada en procesos de concertación, no de imposición mediante aprobación. Los determinantes ambientales son instrumentos de apoyo en la tarea de clasificación y definición de usos del suelo que deben abordar los municipios y juegan un papel armonizador entre bordes municipales y en ocasiones regionales y departamentales; así mismo en las condiciones básicas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

La falta de actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial en el país y la indebida aplicación de las temporalidades para la revisión de los POT, hace que se pierdan oportunidades de planificación y efectivo desarrollo de los municipios. La tarea no se aborda en el debido momento y rigor y no existen autoridades del orden regional o departamental que ejerzan la competencia de hacer seguimiento a ello. Esto conlleva, además, a consecuencias de carácter económico para los ciudadanos en el ejercicio del derecho sobre los inmuebles de su propiedad.

Cuando surgen los DAE, recaen sobre planes de ordenamiento que aún no están maduros en su implementación y en municipios que han realizado esfuerzos económicos y técnicos importantes que aún pesan sobre las finanzas municipales y el desarrollo de las estrategias de implementación del POT. Esto sugiere la necesidad de que los DAE sean mirados con lupa especial y se considere la relevancia de que los mismos sean acogidos de manera inmediata por las razones de desarrollo ambiental aludidas. Igualmente se pondere la cuestión económica y de gestión territorial, que pesa como carga sobre un municipio que deba emprender procesos de revisión y

ajuste con una mayor frecuencia que la establecida ordinariamente para la revisión y ajuste del POT.

No es lo ideal que se presenten los DAE puesto que las determinantes ambientales deberían ser claras, completas y únicas, para que sean ejecutables acompasadamente con los periodos del POT. No deberían, los determinantes ambientales, estarse actualizando permanentemente; no obstante, la lectura territorial y la evaluación ambiental son dinámicas, obedecen a conflictos socioambientales que se incrementan con los cambios sociales, políticos y económicos y están inmersos en décadas de coyunturas políticas de violencia y desplazamientos, o efectos de los cambios de temperatura y régimen de lluvias en el planeta. Estas situaciones, cada vez más variables y frecuentes hacen que permanentemente, haya que salir al paso de los cambios con medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y adaptación frente a los efectos de las problemáticas sobre la supervivencia de los recursos naturales, las características de sus potencialidades y aprovechamiento, y la condición de vida de la especie humana.

La finalidad del DA es la contribución al desarrollo sostenible, por tanto, todos los municipios deben aplicarse inmediatamente a ello; otra cosa es que, como consecuencia de no tener su instrumento actualizado, no pueda implementarse este y por tanto suspender la aprobación de solicitudes de licencias para actividades de interés social y económico del municipio. Mostrar esta circunstancia pretende poner en discusión la necesidad de la implementación de un mecanismo de incorporación más expedito para que pueda acometerse el propósito de actualizar la normativa en el POT y permita a los municipios incorporar de manera directa lo normado en determinantes ambientales emergentes.

Como propuesta se plantean alternativas a esta situación, de manera que pueda sortearse el propósito principal de armonización de usos, sostenibilidad ambiental y ejercicio de la autonomía municipal y reconocer los esfuerzos económicos y administrativos de los municipios en el ejercicio de una tarea de revisión y actualización del POT. Quedan propuestas en el escenario que podrán desarrollarse en ejercicios posteriores y que involucran el necesario ajuste de la normatividad nacional. Los DAE fortalecen la articulación del modelo municipal en lo ambiental y complementan la aplicación de la norma del POT al momento de tomar las decisiones sobre autorizaciones y licencias urbanísticas de actividades económicas en la comprensión territorial y por ello deben ser atendidos con mayor prioridad desde la cuestión urbanística.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albarracín, R. A. (2016). Lineamientos estratégicos para la incorporación congruente de la variable ambiental en los planes y esquemas de ordenamiento territorial de Colombia (doctoral dissertation, Universidad de Chile).

Asamblea Nacional Constituyente (1 de enero de 1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Cavilla Martínez, J. C. (2020). Concurrencia y coordinación en las distintas tipologías de determinantes de los planes de ordenamiento territorial. *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*.

Congreso de la República de Colombia (14 de enero de 2021). Ley 2079. Disposiciones para reconocer la Política Pública de Hábitat y Vivienda como una política pública del Estado. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Congreso de la República de Colombia (24 de abril de 2012). Ley 1523. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48411. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Congreso de la República de Colombia (18 de septiembre de 2000). Ley 614. Mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio. Diario Oficial No. 44.168. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Congreso de la República de Colombia (28 de julio de 1999). Ley 507. Modifica la Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43652. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Congreso de la República de Colombia (18 de julio de 1997). Ley 388. Ordenamiento Territorial y Distrital. Diario Oficial No. 43.091. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993). Ley 99. Crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Diario Oficial No. 41146. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Del SINA, T, Y C. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital.

Granda Jaramillo, D (2022). Marco jurídico de los planes de ordenamiento territorial. Especialización Derecho Urbanístico. Presentación profesor área de derecho público. Universidad Eafit

Jara Céspedes, C. F. (2017). Los determinantes ambientales y su efecto en la planificación del territorio.

Patiño Barón, A. G. (2020). Revisión y ajuste de cuatro (04) guías técnicas de determinantes ambientales para su incorporación en la actualización del plan básico de ordenamiento territorial (PBOT) del Municipio de los Patios, Norte de Santander.

Presidencia de la República de Colombia (14 de septiembre de 2020). Decreto 1232. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Presidencia de la República de Colombia (22 de noviembre de 2019). Decreto 2106. Por medio del cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Presidencia de la República de Colombia (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario Sector Vivienda, 1077. Diario Oficial No. 49523. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Presidencia de la República de Colombia (02 de agosto de 2012). Decreto 1640. Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48510. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Presidencia de la República de Colombia (05 de agosto de 2003). Decreto 2201. Por medio del cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 45270. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo>

Sánchez Pico, M. J. (2019). Normas ambientales, su cumplimiento y efectos sobre los pequeños productores agropecuarios.

Santamaría, J. E. V. (2015). Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia. *Precedente. Revista Jurídica*, 6, 33-70.

Vásquez, I. M. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 22, 255.

Zuluaga Carmona, J.G. (2021). Las determinantes de ordenamiento territorial y la distribución de competencias, entre la nación y los entes territoriales, como limitantes legales en los procesos de revisión y ajuste de los POT. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Estudios del Territorio. Facultad de Arquitectura. Universidad Santo Tomás. Medellín.