

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

Señor

JULIO CÉSAR OROZCO SERNA

Profesional especializado CRQ

Correo electrónico: jcorozcoserna@crq.gov.co

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2004449	
	Fecha Radicado: 2024-02-19 10:45:23	
	Código de Verificación: e7c88	Folios: 8
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: Respuesta a su consulta relacionada con el tema de determinantes ambientales en la concertación de los planes parciales. Radicado No. 2024E1000535.

Respetada señor Orozco:

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

I. ASUNTO A TRATAR:

Se presenta a esta entidad la siguiente consulta:

1. "Es posible la concertación ambiental de los planes parciales con base en esas determinantes ambientales para el ordenamiento territorial¹ y no con las determinantes del artículo 2.2.4.1.1.6 del Decreto 1077 de 2015?
2. Si la corporación acepta realizar la concertación con base en las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, y se ordena al profesional de carrera administrativa la coordinación de dicha concertación, que herramientas jurídicas tiene el funcionario para aceptar o rechazar la orden de su superior?"

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el tema específico objeto de consulta esta oficina no ha expedido conceptos previos.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las normas objeto de consulta son las siguientes:

¹ Se refiere a las determinantes ambientales del expedidas mediante resolución en el marco del artículo 10 de la Ley 388 de 1997

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

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

“ARTICULO 31. Funciones. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

5) *Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;*

(...)”

Ley 388 de 1997, por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones respecto a las determinantes ambientales señala:

“Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. (Modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023). *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. Nivel 1. *Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.*

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

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

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas es-tratégicos; 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, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los 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

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, 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, y las relacionadas con la gestión del cambio climático. (...)"

“Artículo 19. Planes parciales. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley.”

“Artículo 27. Procedimiento para planes parciales (artículo modificado por el artículo 29 Ley 2079 de 2021). Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

(...)

3. Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo en los términos del numeral 2, este se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el reglamento del Gobierno nacional, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual. Este acuerdo debe realizarse con base en el acto administrativo de viabilidad y en las normas ambientales vigentes al momento de su expedición.

Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales correspondientes o sus delegados. En la concertación ambiental de planes parciales de iniciativa particular, las partes podrán solicitar a los interesados que lo hayan elaborado la sustentación del mismo.

Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial. No obstante, el interesado podrá efectuar los ajustes que consideren pertinentes y reiniciar el trámite de concertación ambiental, dentro de un término máximo de seis (6) meses siguientes a su archivo.

Lo anterior, sin perjuicio de que el interesado pueda radicar nuevamente el proyecto de plan parcial, para que su trámite se adelante desde la etapa inicial.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

(...)"

Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

“Artículo 2.2.2.1.2.1.2. Etapa de Diagnóstico. El diagnóstico deberá permitir conocer el estado actual del territorio, para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente la planeación del territorio del municipio o distrito, para lo cual se adelantará lo siguiente:

(...)

D) El análisis de las dimensiones ambiental, económica, funcional, socio-cultural e institucional, de acuerdo con los siguientes parámetros:

1. Dimensión ambiental

Se estructurará a partir de la información de determinantes ambientales establecidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, suministradas por la respectiva autoridad ambiental; (...)

Parágrafo 1º. En esta etapa, 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.”

“Artículo 2.2.4.1.1.6 Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007², la autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental:

1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.
2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.
3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.

² El artículo 80 de la Ley 1151 de 2007 que consagraba el Procedimiento para Planes Parciales fue derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011. El procedimiento para los planes parciales se encuentra definido en el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, modificado mediante el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1.	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

4. La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos. (Numeral modificado por Decreto 1478 de 2013, artículo 2°).

Parágrafo. El interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo.

(Decreto 2181 de 2006, artículo 5B, modificado por Decreto 4300 de 2007, artículo 6°).

“Artículo 2.2.4.1.2.1 Planes parciales objeto de concertación con la autoridad ambiental. Serán objeto de concertación con la autoridad ambiental respectiva los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones:

1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible sobre licenciamiento ambiental o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.
3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.
4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En atención a su solicitud esta Oficina Asesora Jurídica se pronunciará únicamente sobre los temas netamente de carácter ambiental, conforme a su competencia, por lo cual la pregunta numero dos, se trasladará por competencia al Departamento Administrativo de la Función Pública.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 31 establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de las que se resalta “Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten” (numeral 5), la cual se materializa a través del acompañamiento y la asistencia técnica que brindan estas autoridades a los distritos y municipios de su jurisdicción para facilitar la incorporación de las determinantes ambientales en los Planes de Ordenamiento Territoriales (POT).

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por la Ley 2294 de 2023 contempla las determinantes que deberán ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial y establece su prevalencia, entre las que se destaca en el primer

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

nivel, las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, el ciclo del agua y la gestión del cambio climático, más conocidas como determinantes ambientales.

En adición, el Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 1232 de 2020, en el artículo 2.2.2.1.2.1.2. establece que en la etapa de diagnóstico la dimensión ambiental de los POT deberá ser estructurada a partir de la información de determinantes ambientales establecidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y suministradas por la respectiva autoridad ambiental, es decir por la Corporación Autónoma Regional de Desarrollo Sostenible o la Autoridad Ambiental Urbana con jurisdicción en el municipio o distrito de interés; y ya en el parágrafo 1 del artículo citado define 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.”*

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 define los planes parciales como los instrumentos de planificación intermedia mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial para áreas determinadas del suelo urbano y para aquellas incluidas en el suelo de expansión urbana, es decir, para gestionar porciones del territorio de menor tamaño a través de proyectos urbanísticos y arquitectónicos de conformidad con los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial vigente del respectivo distrito o municipio. Por tanto, este último deberá identificar las áreas que podrán desarrollarse mediante planes parciales.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que conforme el artículo 2.2.4.1.2.1 solamente los siguientes planes parciales deberán ser objeto de concertación ambiental:

1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible sobre licenciamiento ambiental o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección o que colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.
3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionados con las mismas.
4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana.

La formulación de los planes parciales y su relación con las determinantes ambientales inicia con el pronunciamiento de la autoridad ambiental competente sobre aquellas que aplican para la formulación del proyecto de plan parcial. De acuerdo con el artículo 2.2.4.1.1.6 del Decreto 1077 de 2015 la autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales:

1. La identificación de los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban conservarse, estableciendo las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.
3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.
4. La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos.

Posteriormente, según lo establece el artículo 29 de la Ley 2079 de 2021 por el cual se modifica el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, expedido el concepto de viabilidad al plan parcial por parte de la oficina de planeación municipal o distrital o aquella dependencia que haga sus veces, el proyecto de plan parcial se someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente para que en conjunto con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, etapa en la cual la autoridad ambiental revisará y verificará la debida incorporación de las determinantes ambientales y solo podrá presentar observaciones con argumento técnico y jurídico suficiente de carácter exclusivamente ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde a la Autoridad Ambiental definir las determinantes ambientales que aplican para el plan parcial específico que se pone a su consideración, por lo cual, debe la corporación examinar las normas ambientales o asuntos ambientales que se deben considerar para asegurar una la adecuada planificación del territorio para efectos del plan parcial en lo ambiental. Ahora bien las determinantes ambientales consideradas en el plan de ordenamiento pueden servir como insumo, pero en todo caso se debe analizar si se requiere actualizar o tomar en cuenta otras que pueden surgir a posteriori o que en su momento no fueron consideradas pero que resultan importantes de cara al plan parcial que se analiza.

Finalmente, nos permitimos informarle que este ministerio³ en el año 2022 expidió el documento "*Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial*", instrumento indicativo y de referencia dirigido a las autoridades ambientales para facilitar la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de revisión y modificación de los planes de ordenamiento territoriales y el documento "*Lineamientos ambientales para la definición, concertación y seguimiento de las determinantes ambientales aplicables a los planes parciales*", los cuales pueden ser consultados en los siguientes enlaces <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/12/VF-CARTILLA-DETERMINANTES-AMBIENTALES-2022.pdf> y <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/LINEAMIENTOS-AMBIENTALES-PARA-PLANES-PARCIALES.pdf>

Así mismo, se indica que en caso de requerir asistencia técnica para la definición, concertación o demás asuntos relacionados con las determinantes ambientales aplicables a los planes parciales puede enviar su solicitud al correo electrónico sina@minambiente.gov.co.

En cuanto su segunda pregunta, esta fue trasladada al Departamento Administrativo de la Función Pública, por ser un tema de su competencia.

³ Expedidas en virtud de las competencias otorgadas en la Ley 99 de 1993 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al determinar que es el ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del país y del artículo 1 y numeral 1 del artículo 2 del Decreto - Ley 3570 de 2011 que señala que compete a este ministerio orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y diseñar las políticas nacionales relacionadas con dichas temáticas, así como establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

V. CONCLUSIONES

Las determinantes ambientales definidas para la concertación ambiental de los planes de ordenamiento pueden servir como insumo, no obstante, la Autoridad Ambiental en cada caso específico de un Plan Parcial debe establecer las determinantes ambientales específicas para éste de cara a su concertación, en caso que haya lugar a ella.

El presente concepto se expide a solicitud de **JULIO CÉSAR OROZCO SERNA** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"*.

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ÓRTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

Jenny Rico Martínez – Contratista DOAT

Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ – Coordinadora Grupo de Conceptos en Normatividad y Políticas Sectoriales

Luis Alfonso Sierra Castro - Coordinador Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial

MADSIG
Sistema Integrado de Gestión