



CIRCULAR No. 007

PARA : ALCALDES MUNICIPALES Y DISTRITALES

DE : PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

DIRECTOR GENERAL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC

ASUNTO : Incorporación de la variable ambiental en el ordenamiento territorial

FECHA : 15 JUL 2016

En ejercicio de la función preventiva y de control de gestión, consagrada en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política de Colombia, así como en el Decreto 262 de 2000, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, **INSTAN** a las autoridades destinatarias del presente Memorando para que promuevan organizadamente la incorporación de la variable ambiental en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT de los municipios, en los términos de sus competencias.

## I. INTRODUCCIÓN.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

A través de la expedición de la Ley 388 de 1997, se establecieron mecanismos para promover el ordenamiento del territorio del municipio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, entre otros.

El denominado Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo consagrado en la Ley 388 de 1997, constituye el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

Ahora bien, los dos instrumentos de planeación fundamentales a disposición de las entidades territoriales para impulsar el desarrollo local y regional son: los Planes de Ordenamiento Territorial (municipal y departamental) y los Planes de Desarrollo. Mediante los primeros se busca la adecuada ocupación y uso del espacio físico, con la mira puesta en la prosperidad colectiva, ambiental y económicamente sostenible; y con los segundos, se concretan las acciones programáticas de los respectivos mandatarios municipales y departamentales que se adelantarán durante su período de gobierno para propiciar el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. Unos y otros, articulados en lo posible con los planes de desarrollo nacional.

La mayoría de los gobernadores y alcaldes posesionados el pasado primero de enero se encuentran en una importante y comprometedor coyuntura en estas materias. En efecto, un buen número de planes de ordenamiento territorial municipal (en cualquiera de sus modalidades: POT, PBOT y EOT) tiene vencida su vigencia de largo plazo, referida a los factores estructurales, por lo que se hace necesario proceder a su revisión y ajuste. Además, hay otro número de POT que han sido adoptados y revisados en fechas recientes, sobre los cuales algunos de los nuevos mandatarios han expresado su preocupación por fallas y errores en su adopción o en su formulación. En este caso también sería factible su revisión.

De conformidad con la Ley 1454 de 2011, también ha llegado la ocasión de que los gobernadores promuevan la adopción de planes de ordenamiento departamental, mediante los cuales se busca que estos entes cumplan con su función de articular la planeación local con la regional y la nacional, con la finalidad de atender fenómenos de la ocupación territorial que rebasan el ámbito local y aprovechar las sinergias de la integración regional y nacional. Asuntos como la protección de los ecosistemas estratégicos, la gestión del riesgo, los sistemas de servicios públicos y el manejo de residuos y aguas residuales de orden regional, las vías y otras infraestructuras departamentales, requieren de planeación en esta escala intermedia en beneficio del mejor uso de los recursos públicos.

## II. ANTECEDENTES

1. Circular No. 023 de 2010 de abril 13 de 2010 del Despacho del Procurador General de la Nación.

En sede preventiva, el Procurador General de la Nación exhortó a las autoridades competentes en el proceso de formulación y expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial a incluir la variable ambiental en dichos instrumentos, con base en las siguientes observaciones:

- Revisar e incorporar en el trámite de formulación de los POT, PBOT y EOT, lo que tiene que ver específicamente con el dimensionamiento ambiental del componente general, del componente urbano y del componente rural.
- Revisar e incorporar en los POT, PBOT y EOT, las observaciones hechas por las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales, así como la aprobación final en relación con aspectos ambientales que a estas corresponde.
- Tener en cuenta en las revisiones y nuevas formulaciones de los POT, PBOT y EOT, las previsiones legales relacionadas con aspectos ambientales, en los términos y condiciones señalados en la Circular No. 023 de 2010.

2. Oficio de fecha 21 de noviembre de 2012, dirigido al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministro del Interior, así como a los alcaldes municipales y distritales y a las diferentes autoridades ambientales.

A través del oficio referido, la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de su función preventiva, formuló un llamado a los Alcaldes Municipales y Distritales, a los Concejos Municipales y Distritales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, así como a las autoridades ambientales urbanas, para que promovieran organizadamente la incorporación de la variable ambiental en los planes de ordenamiento territorial de los municipios, en los términos de sus competencias, y conforme el marco normativo aplicable.

Además de lo anterior, se recordó a las administraciones municipales que, debe ser prioritario tener en cuenta el impulso y promoción del proceso educativo y cultural en educación ambiental, especialmente la inclusión de Proyectos Educativos Ambientales - PRAES -, conforme a lo establecido en el Decreto 1743 de 1994 y en la Directiva No. 007 de Octubre 21 de 2009, expedida por la Procuraduría General de la Nación.

3. Oficio No. 379 de marzo 7 de 2016, dirigido a los alcaldes municipales.

Por medio de este oficio, se les recalcó a los alcaldes, la necesidad de incorporar la variable de cambio climático en las políticas locales, especialmente en el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Municipal.

Así mismo, se recordó el Informe Preventivo elaborado por la Procuraduría General de la Nación en noviembre de 2015, titulado: "Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático"<sup>1</sup>, el cual buscaba generar recomendaciones a nivel técnico y jurídico que sirvieran de insumo para afrontar las responsabilidades y retos al momento de llevar a cabo la implementación de programas, proyectos territoriales y políticas públicas en materia de adaptación a este fenómeno.

Dentro de las conclusiones de este estudio, se encuentran las siguientes:

- Es necesario incorporar medidas de adaptación específicas al contexto de cada municipio, teniendo en cuenta las características de población, tipos de geografía predominantes, las comunidades ubicadas en áreas de riesgo, la economía municipal y la distribución de la población en sus zonas rurales y urbanas, entre otras, con el fin de determinar su vulnerabilidad y las oportunidades que puede tener de adaptación a nivel local.
- Los municipios cuya economía depende en gran parte de los recursos naturales, y en los que las condiciones socioeconómicas causan una importante presión sobre los ecosistemas, tienen una necesidad mucho mayor de diseñar e implementar medidas de adaptación culturalmente apropiadas.
- El diagnóstico en materia de ordenamiento territorial es poco alentador y constituye un llamado de atención. El 63% de los municipios, es decir 589, aceptan no haber actualizado el instrumento de ordenamiento territorial y el 82%, esto es 767, reconocen que tienen población asentada en zonas de riesgo.
- En materia de minería, la encuesta indica que un 61% de los municipios reconoce tener ese tipo de actividad en su perímetro, de los cuales en aproximadamente 211 municipios más del 25% es minería ilegal. Adicionalmente preocupa que 122 municipios reportaran que más del 75% de la minería que se realiza en sus jurisdicciones es ilegal.
- El 85% de los municipios encuestados, esto es 795, asegura no contar con estudios sobre cambio climático en su jurisdicción. La preparación para la adaptación sobre la base de evidencias o proyecciones científicas es aún una tarea pendiente.
- La adaptación es un proceso que demanda la articulación de diferentes actores que participen y coordinen los diversos sectores. Para esto es necesario diagnosticar la vulnerabilidad de la población, así como el medio biofísico, social y económico para

<sup>1</sup> <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Adaptacion.pdf>

poder diseñar las estrategias específicas de adaptación que más se ajusten a la realidad.

### III. ALCANCE

A pesar de que los planes de desarrollo pueden tener una visión de largo plazo, sus programas de ejecución se limitan al período gubernamental respectivo, vale decir, al cuatrienio, mientras que los planes de ordenamiento tienen un horizonte mínimo de tres períodos administrativos y una perspectiva de largo plazo. De tal suerte que los proyectos y acciones que se establezcan en los PDD deben guardar armonía y coherencia con las previstas en los POT. Dicho de otra manera, los mandatarios no deberían adelantar obras y acciones en las materias contempladas que no estén previstas en estos instrumentos.

Los actuales mandatarios tienen la gran responsabilidad, así como la oportunidad de perfilar el futuro regional y municipal para un horizonte de doce años y más.

### IV. DIAGNÓSTICO

Para dar debido cumplimiento a estos compromisos los mandatarios territoriales deben no sólo prestarles la debida atención sino también destinar recursos técnicos y presupuestales para estos efectos, por lo que resulta importante tener en cuenta que el actual Gobierno, en su Plan de Desarrollo, ha expresado su interés en apoyar una visión regional del desarrollo.

Por otra parte, el análisis del pasado proceso de formulación y ejecución de los POT (entre 2000 – 2010) indica que se cometieron errores y se omitieron asuntos que impidieron o anularon la efectividad de los planes formulados. Errores y omisiones que no se deben volver a presentar, a riesgo de causar un serio daño al desarrollo del país.

Dentro de esos errores y omisiones, según estudios del Ministerio de Vivienda y del IGAC, se destacan los siguientes:<sup>2</sup>

#### 1. De orden técnico:

- Omisiones e imprecisiones en la información cartográfica, especialmente en el uso de escalas inadecuadas;
- Previsiones sobre infraestructura vial, equipamientos y espacio público sin ningún sustento estadístico ni acciones realizables;
- Ausencia de instrumentos de evaluación y seguimiento y
- Desarticulación con los instrumentos de planeación de los municipios contiguos, sin contexto regional.

#### 2. Deficiencias temáticas:

- Visiones, misiones, políticas y estrategias, sin mayores fundamentos técnicos ni políticos claros;
- Ausencia de modelos territoriales de ocupación;

<sup>2</sup> "Balance General de los POT de primera generación". Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 10 de junio de 2015; Informe sobre los POT. GIT- OT IGAC, 2015.

- Indefinición o falta de precisión en la clasificación de los suelos en urbanos, de expansión, rurales y de protección;
- Expansiones urbanas sin consideración al perímetro de servicios públicos y a las restricciones por la vocación de los suelos;
- Falta de reglamentación de zonas suburbanas, vivienda campestre y poblados; y
- Deficiente inclusión de la gestión del riesgo de desastres.

### 3. Deficiencias operativas

- Carencia o deficiencias de los expedientes municipales y, en general, en los sistemas de control y seguimiento de los proyectos y las acciones.

### 4. Deficiencias políticas

- Administraciones que desconocieron los mandatos de los POT; y
- Escasa participación ciudadana en la formulación y en la ejecución así como la contratación de firmas consultoras, que actuaron casi de manera autónoma.

### 5. Deficiencias financieras y presupuestales

- Escasa aplicación de los instrumentos financieros previstos, como la plusvalía;
- Insuficiente incorporación en los planes de desarrollo; y
- Ausencia de estudios sobre los costos y la financiación de las acciones previstas.

En general, en un buen número de casos, los planes de ordenamiento vigentes, con excepción de las normas urbanísticas, son bastante retóricos y declamatorios y poco sirven como guías para un adecuado ordenamiento del territorio.

En cuanto se refiere al ámbito departamental, en el cual apenas se comienza legalmente a formular directrices y planes a partir de la expedición de la Ley 1454 de 2011, sólo cabe observar que constituye un reto técnico, político y administrativo para los actuales gobiernos departamentales.

## V. REFLEXIONES

A partir de estas consideraciones, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, consideran oportuno y conveniente, en guarda de la buena gestión municipal y departamental, la salvaguarda de los intereses colectivos y la búsqueda del desarrollo sostenible, en condiciones de armonía regional y eficiencia económica, RECOMENDAR el siguiente decálogo a los alcaldes y gobernadores pero también llamar la atención sobre la necesidad de la cooperación de los entes nacionales vinculados a estos procesos, en búsqueda de un adecuado desarrollo del territorio:

1. **Garantizar la visión regional.** Para lo cual conviene que los municipios vecinos, pertenecientes a una misma región geográfica, formulen sus POT de manera coordinada para aprovechar las sinergias y las economías de escala posibles. Este sería el comienzo de procesos asociativos como los contemplados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
2. **Utilizar cartografía básica oficial.** A partir de la suministrada por el IGAC o de otras fuentes pero con el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por la autoridad geográfica y cartográfica, así como aprovechar los servicios de apoyo y acompañamiento que ofrece esta entidad a alcaldías y gobernaciones;



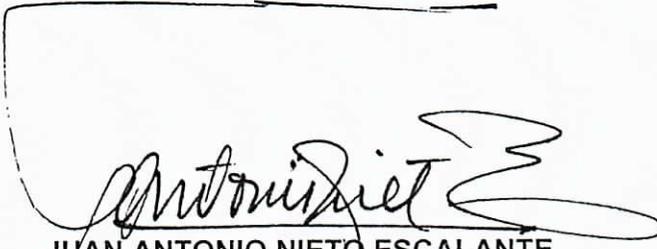
3. **Montar un eficaz sistema de evaluación y seguimiento.** Para lo cual es necesario contemplarlo en los POT, de forma específica;
4. **Formular visiones, políticas y estrategias.** Con un claro soporte técnico y metas y objetivos precisos, de acuerdo con un modelo de ocupación territorial a largo plazo;
5. **Definir con precisión usos del suelo.** A partir de la información suministrada por el IGAC o basada en estudios que acaten las especificaciones técnicas expedidas por este Instituto, en su condición de autoridad agrológica.
6. **Determinar suelos de expansión urbana.** Debidamente soportados en estudios claros y precisos sobre el perímetro de servicios, el cumplimiento de la normatividad sobre clases agrológicas, el agotamiento real y efectivo del suelo urbano y la existencia de niveles de densificación inconvenientes. Para tal fin, la información catastral podrá aportar conocimientos de mucha utilidad.
7. **Contemplar acciones específicas de gestión del riesgo.** De corto y mediano plazo, teniendo como referente la normatividad emitida por el Ministerio de Vivienda;
8. **Tomar en consideración en los sucesivos planes de desarrollo las previsiones de los POT y los POD.** Sin perjuicio de introducir cambios en estos, previo el cumplimiento de los procedimientos establecidos para tal finalidad;
9. **Garantizar la participación ciudadana.** En la formulación y en la ejecución de los POT y los POD y la reunión periódica y la acción efectiva de las comisiones de ordenamiento previstas en la LOOT; y
10. **Contemplar medidas prácticas para la aplicación de los instrumentos financieros.** En particular la plusvalía y la valorización, y presentar análisis y proyecciones financieras, a escala de perfil de proyecto, de las obras y acciones contempladas en el Plan.

En razón de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, esperan que estas consideraciones y recomendaciones, con pleno fundamento legal, sean tomadas en consideración por los mandatarios territoriales sobre la importante coyuntura en la gestión pública que les corresponde afrontar.

Atentamente,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO  
Procurador General de la Nación



JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE  
Director General IGAC