


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible - MADS
Fecha (dd/mm/aa):	13/05/2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los Consejos Territoriales del Agua - CTA”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La presente iniciativa obedece a la disposición del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 “Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 34. CONSEJOS TERRITORIALES DEL AGUA. Créense Consejos Territoriales del Agua en cada una de las eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, cuyo objeto será fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. Para tal efecto, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la conformación, funcionamiento y articulación de estos Consejos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico, o la que haga sus veces, y en los instrumentos de ordenamiento del territorio”.


La reglamentación propuesta es coherente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, que establece como apuesta central la transición hacia una relación armónica con la naturaleza, reconociendo al agua como eje articulador de la vida y la biodiversidad. En este marco, los Consejos Territoriales del Agua representan la institucionalización de esta apuesta en el nivel territorial.

Igualmente, la reglamentación es consistente con la Política Nacional para el ordenamiento del territorio alrededor del agua, Gestión Integral del Recurso Hídrico, la Política de Gestión Integrada de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, todos los cuales identifican la gobernanza participativa del agua como condición necesaria para una gestión sostenible del recurso.

Marco Internacional y Compromisos del Estado Colombiano

Colombia, como Estado parte de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y medio ambiente, ha asumido compromisos que orientan su política hídrica hacia la garantía del acceso al agua como derecho fundamental. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Unidas (2010) reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento como derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 6 (ODS 6) de la Agenda 2030, suscrita por Colombia, establece la necesidad de 'garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos'. Este objetivo reconoce explícitamente la necesidad de promover la gobernanza participativa del agua, fortaleciendo la participación de las comunidades locales en la gestión de los recursos hídricos.

En el ámbito regional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París (2015), ratificado por Colombia mediante la Ley 1844 de 2017, identifican la gestión del agua como un elemento central de adaptación y mitigación al cambio climático. La creciente variabilidad climática incrementa la presión sobre los recursos hídricos, haciendo imperativa la implementación de mecanismos de gobernanza local del agua capaces de responder con agilidad a los desafíos territoriales.


Así mismo, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) consagra el principio de participación ciudadana en los asuntos ambientales, reconociendo que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.

Marco Constitucional

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece un robusto marco para la protección del ambiente y los recursos naturales. El artículo 79 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. El artículo 80 impone al Estado la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El artículo 58 de la Carta Política establece la función ecológica de la propiedad, y el artículo 332 consagra que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. Por su parte, el artículo 366 determina que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha reconocido el agua como un derecho fundamental autónomo, siendo hito la Sentencia T-622 de 2016 (caso río Atrato), mediante la cual la Corporación declaró al río Atrato como sujeto de derechos, sentando un precedente histórico en materia de derechos de la naturaleza y participación comunitaria en la gestión ambiental. Esta jurisprudencia refuerza la necesidad de crear instancias participativas para la gestión del agua a escala territorial y en el alcance del plan de desarrollo mencionado la necesidad de realizar el ordenamiento territorial alrededor del agua.


Igualmente, la Sentencia T-361 de 2017 y la Sentencia C-035 de 2016 han delineado los contornos constitucionales de la protección al agua como bien esencial para la vida y el equilibrio del ecosistema, orientando al legislador y al ejecutivo hacia la adopción de medidas de conservación, gestión participativa y gobernanza territorial del recurso hídrico y por ende sustentando una vez más la conveniencia del ordenamiento territorial alrededor de la misma.

Análisis de constitucionalidad

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-039 de 2026, se pronunció sobre la demanda interpuesta por un ciudadano contra el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023. El actor sostuvo, en primer lugar, que la disposición desconocía la reserva de ley orgánica, pues a su juicio creaba una instancia de participación territorial con efectos sobre la gobernanza y el ordenamiento del territorio, materias que, conforme a los artículos 151 y 288 de la Constitución, solo pueden ser reguladas mediante ley orgánica. En segundo lugar, afirmó que la norma vulneraba el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior, al no presentar una relación directa e inmediata con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.

Al examinar el cargo relativo a la reserva de ley orgánica, la Corte advirtió que el artículo 34 admite dos posibles interpretaciones. Una primera lectura permitiría entender que los Consejos inciden en la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales, lo que activaría la exigencia de ley orgánica. Sin embargo, una segunda interpretación —derivada de una lectura sistemática con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y con la normativa ambiental aplicable— muestra que dichos Consejos funcionan como espacios de concertación y consulta, sin facultades decisorias ni capacidad para modificar las atribuciones de las entidades territoriales. Esta última interpretación es la única compatible con la reserva de ley orgánica. En aplicación del principio de conservación del derecho, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la disposición, bajo el entendido de que debe interpretarse en este sentido.

En cuanto al reproche por violación del principio de unidad de materia, la Corte aplicó el test de menor intensidad fijado en la Sentencia C-244 de 2025. Concluyó que, una vez precisado su alcance mediante el condicionamiento, el artículo 34 no introduce modificaciones permanentes

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica	Código: F-A-GJR-07
Vigencia: 25/11/2022		

al ordenamiento jurídico ni regula asuntos que deban tramitarse mediante legislación ordinaria. La Sala constató, además, que los Consejos mantienen una conexidad objetiva, razonable y verificable con la primera transformación del Plan Nacional de Desarrollo —“Ordenamiento del territorio alrededor del agua”—, en tanto contribuyen a materializar el catalizador “El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial” previsto en las Bases del Plan.

Marco Legal

Decreto Ley 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales


El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, expedido mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, constituye el estatuto básico de la legislación ambiental colombiana. En materia de aguas, establece que las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles, y regula su uso, aprovechamiento y conservación. El Código, en su artículo 2º, señala como objeto la utilización de los elementos ambientales y de los recursos naturales en forma tal que resulte posible su perpetuación, renovación o sustitución, con el fin de lograr su óptima utilización y el mayor beneficio para la colectividad.

Las normas sobre aguas del Código (Parte III, Título II) regulan el dominio de las aguas, su uso, aprovechamiento, control de calidad, y establecen principios que han informado la gestión hídrica durante décadas, constituyendo el sustrato normativo sobre el cual se han construido las instituciones de gestión del agua en Colombia y por ende deben ser tenidas en cuenta al momento de realizar procesos de ordenamiento territorial.

Ley 99 de 1993 - Sistema Nacional Ambiental.

La Ley 99 de 1993 creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), así como las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) como entes corporativos de carácter público, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

En materia de gestión hídrica, la Ley 99 otorgó a las CARs funciones específicas sobre el manejo de las cuencas hidrográficas, la regulación de los caudales de los ríos, y la expedición de concesiones de agua. Así mismo, la Ley estableció como principios del SINA la participación comunitaria y la descentralización, pilares sobre los cuales descansa la propuesta de los Consejos Territoriales del Agua.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 0196 de 2006 y posteriormente la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH, 2010), estableció los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico en el país, en un horizonte de doce años. La PNGIRH identifica como ejes estratégicos la oferta, demanda, calidad, riesgo, fortalecimiento institucional y gobernabilidad del agua.

En lo que respecta a la gobernabilidad, la Política reconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión del agua, identificando como una debilidad estructural la fragmentación institucional y la baja participación de los actores territoriales en las decisiones sobre el recurso hídrico. Los Consejos Territoriales del Agua emergen como respuesta directa a esta deficiencia institucional identificada en la Política Nacional.

Decreto 1076 de 2015

El Decreto 1076 de 2015, mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, compiló en un solo cuerpo normativo los decretos reglamentarios preexistentes en materia ambiental. Este Decreto organiza el marco reglamentario del sector en libros, partes y títulos, y constituye el instrumento normativo en el que se incorporará el nuevo Título 6 sobre Consejos Territoriales del Agua.

La estructura del Decreto 1076 de 2015, en lo pertinente a la gestión del recurso hídrico, se desarrolla principalmente en el Libro 2, Parte 3, donde se regulan las aguas no marítimas. La adición del Título 6 a la Parte 2 del Libro 1 busca ubicar los Consejos Territoriales del Agua en el ámbito de la institucionalidad del sector ambiental, dado su carácter de instancias de participación y gobernanza.

Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

La Ley 2294 de 2023, *'Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, constituye el fundamento legal directo de la presente reglamentación. El artículo 34 de dicha Ley creó los Consejos Territoriales del Agua, estableciendo las bases de su naturaleza, conformación y funciones, y delegando en el Gobierno Nacional la tarea de reglamentarlos.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica	Código: F-A-GJR-07
	Vigencia: 25/11/2022	

El artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 dispone textualmente que se crean los Consejos Territoriales del Agua como instancias de coordinación, articulación y participación para la gobernanza del agua en el territorio, y establece los lineamientos generales para su funcionamiento. La presente reglamentación desarrolla y precisa estos lineamientos, dotando a los Consejos de los instrumentos normativos necesarios para su adecuado funcionamiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 'Colombia Potencia Mundial de la Vida' establece en su componente ambiental la necesidad de avanzar hacia una gestión integral y participativa del agua, reconociendo la crisis hídrica global y los efectos del cambio climático sobre los ecosistemas estratégicos del país. En este contexto, los Consejos Territoriales del Agua se constituyen en instrumentos centrales de la política hídrica del cuatrienio.

Diagnóstico de la Situación Actual del Recurso Hídrico en Colombia Situación Hidrológica del País


Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica del planeta. Según el Estudio Nacional del Agua 2022 del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el territorio nacional cuenta con un rendimiento hídrico considerable, aproximadamente seis veces superior al promedio mundial. El país posee 24 áreas hidrográficas, 41 zonas hidrográficas y 316 subzonas hidrográficas que alimentan cinco grandes vertientes: Caribe, Pacífico, Orinoco, Amazonas y Catatumbo¹

No obstante esta abundancia en términos globales, Colombia enfrenta una distribución temporal y espacial profundamente desigual del recurso hídrico. Regiones como La Guajira, el Caribe seco y los valles interandinos presentan condiciones de estrés hídrico severo, mientras que en zonas de alta precipitación se registran eventos de inundación catastrófica. Esta variabilidad se ha intensificado como consecuencia del cambio climático, que modifica los patrones de precipitación, eleva las temperaturas y afecta la recarga de acuíferos y la producción hídrica de los ecosistemas.

Esta situación revela una brecha estructural entre la abundancia hídrica relativa del país y la capacidad efectiva de garantizar el acceso al agua a toda la población, lo que exige mecanismos de gobernanza que articulen la gestión territorial del recurso.

¹ Estudio Nacional del Agua (ENA) 2022, elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) de Colombia, publicado y socializado en 2023.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Deficiencias en la Gobernanza del ordenamiento territorial alrededor del agua

El diagnóstico institucional revela múltiples deficiencias en la gobernanza del ordenamiento territorial alrededor del agua en Colombia que justifican la creación de los Consejos Territoriales del Agua:

- Fragmentación institucional: La gestión del agua involucra múltiples entidades (Ministerio de Ambiente, CAR, Ministerio de Vivienda, municipios, departamentos, empresas prestadoras) con mandatos superpuestos y escasa coordinación interinstitucional, generando ineficiencias y vacíos en la gestión del recurso.
- Baja participación comunitaria: Los mecanismos de participación existentes (audiencias públicas, consultas previas, mesas de concertación) no han logrado constituirse en instancias estables y representativas de gobernanza hídrica a escala territorial.
- Desarticulación entre planificación y gestión: Los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) frecuentemente se elaboran sin la participación efectiva de los usuarios del agua, reduciendo su apropiación y eficacia en la gestión territorial.
- Desigualdad de información: Los actores locales (comunidades, pequeños usuarios, organizaciones comunitarias) tienen acceso limitado a la información sobre el estado del recurso hídrico y las decisiones que lo afectan, debilitando su capacidad de participación efectiva.
- Conflictos por el agua: Se han identificado conflictos activos relacionados con el acceso y uso del agua en diversas regiones del país, que requieren instancias de diálogo y concertación a escala territorial.


Estas deficiencias evidencian la necesidad de crear instancias territoriales de gobernanza del territorio alrededor de agua que articulen los diferentes actores, niveles de gobierno y mecanismos de participación en torno a una visión compartida de gestión sostenible del recurso hídrico.

Impactos del Cambio Climático sobre el Recurso Hídrico

La advertencia de la reducción de la disponibilidad hídrica, con impactos severos sobre la seguridad hídrica, la producción de alimentos y los ecosistemas estratégicos. El fenómeno de El Niño y La Niña, cuya variabilidad se ha intensificado, genera alternancias entre sequías e inundaciones que afectan la gestión del agua en múltiples regiones simultáneamente.

En este contexto de riesgo climático, la gestión adaptativa del agua requiere de mecanismos ágiles de coordinación a escala territorial, multinivel, multiescalar y multisectorial, capaces de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

integrar el conocimiento local, técnico y científico en la toma de decisiones. Los Consejos Territoriales del Agua están diseñados para cumplir esta función, articulando los saberes y capacidades de los diferentes actores territoriales en respuesta a los desafíos climáticos.

CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE DECRETO

Criterios de Conformación de los CTA

La conformación de los CTA responde a tres criterios fundamentales: representatividad, pluralidad y funcionalidad. La representatividad exige que los diferentes actores con interés o afectación en la gestión del recurso hídrico estén representados en el Consejo. La pluralidad implica la inclusión de visiones diversas, incluyendo las comunidades étnicas, las mujeres, los jóvenes y los diferentes sectores económicos. La funcionalidad demanda que el tamaño y la composición del Consejo permitan una deliberación efectiva y la adopción de decisiones., y que atienda el enfoque territorial donde se pretenden crear.


El decreto establece que los CTA estarán conformados por representantes de las entidades territoriales (departamentos y municipios), las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el territorio, los sectores usuarios del agua (agrícola, industrial, doméstico, minero-energético), las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades étnicas con presencia en la cuenca, las organizaciones comunitarias de gestión del agua, la academia y los institutos de investigación, y el sector privado relacionado con el aprovechamiento del recurso hídrico entre otros.

Representación de Comunidades Étnicas y Campesinas

La inclusión de las comunidades indígenas y afrocolombianas en los CTA atiende al mandato constitucional de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y reconoce el papel fundamental que estas comunidades desempeñan en la conservación de los ecosistemas hídricos del país. El decreto establece mecanismos diferenciados para la participación de las comunidades étnicas, respetando sus formas propias de organización y gobierno, y garantizando que su participación en los CTA no reemplaza ni sustituye el derecho a la consulta previa, libre e informada consagrado en el Convenio 169 de la OIT.

En los territorios con presencia de resguardos indígenas o comunidades negras, el decreto dispone que las autoridades propias o las instancias representativas reconocidas por las comunidades designarán a sus representantes ante los CTA, conforme a sus usos, costumbres y formas de gobierno propio. Esta disposición concreta el principio de autodeterminación de los

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica	Código: F-A-GJR-07
	Vigencia: 25/11/2022	

pueblos indígenas y el derecho a la participación de las comunidades afrocolombianas en las decisiones que afectan sus territorios y recursos naturales.

De igual manera se reconoce la participación de la comunidad campesina de manera diferenciada atendiendo su importancia como sujetos de especial protección constitucional reconocido mediante acto legislativo No 1 de 2023, quienes son actores determinantes en el ordenamiento del territorio.

Enfoque de Género y Generacional

El decreto incorpora un enfoque de género y generacional en la conformación de los CTA, estableciendo la paridad de género como principio orientador de la designación de delegados. Esta disposición reconoce el papel central de las mujeres en la gestión cotidiana del agua en los hogares y las comunidades rurales, y su posición como principales afectadas por el desabastecimiento y la contaminación hídrica.


Igualmente, el decreto prevé la participación de jóvenes en los CTA, reconociendo su papel como actores estratégicos en la gestión sostenible del agua para las generaciones futuras. La presencia de jóvenes en los Consejos aporta perspectivas innovadoras y fortalece los procesos de formación de ciudadanía ambiental que son fundamentales para la sostenibilidad de la gobernanza hídrica a largo plazo.

Articulación de los CTA con otras instancias

El Consejo Territorial del Agua - CTA promoverá la articulación de los espacios de articulación, concurrencia y coordinación de los espacios de participación y consulta previstos en la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico o, la que haga sus veces, con las instancias de ordenamiento del territorio, incluyendo aquellas relacionadas con la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, del nivel nacional, regional, departamental y municipal, como se describen en la propuesta de decreto

En el marco de los procesos de articulación a los que se refiere el artículo desarrollado en la propuesta de decreto, el Consejo Territorial del Agua – CTA es conveniente la emisión de actas en las que se consignen las recomendaciones formuladas, indicando los actores participantes, los temas tratados y los acuerdos o compromisos derivados. Dichas actas harán parte del archivo oficial del Consejo y deberán ser puestas a disposición de las entidades competentes para los fines de seguimiento y coordinación interinstitucional.

Cuando existan espacios formalizados como plataformas, mesas temáticas, mesas de gobernanza, entre otros, el Consejo Territorial del Agua - CTA deberá facilitar los mecanismos

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

de articulación con dichos espacios con el fin de potenciar el logro de objetivos o metas comunes, propendiendo su consolidación y legitimidad en el territorio.

La articulación se dará bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad y esto será determinado por cada CTA en su reglamentación interna. No es posible determinar las formas de articulación con otras instancias en este instrumento, atendiendo que no sería posible abarcar o enlistarlas por cada instancia, se considera que es un ejercicio de autonomía de cada CTA.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO


(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El proyecto de decreto tiene por objeto adicionar el Título 6 a la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1076 de 2015, para reglamentar los Consejos Territoriales del Agua (CTA) creados por el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023. El ámbito de aplicación comprende el territorio nacional, con énfasis en la escala territorial donde operan los CTA, que se corresponde fundamentalmente a las ecorregiones y territorios priorizados.

La reglamentación incorpora un enfoque diferencial que reconoce la diversidad de los territorios, las comunidades y los actores que participan en la gestión del agua en Colombia. Este enfoque se concreta en disposiciones específicas para:

- Comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras): Participación conforme a sus formas propias de gobierno, respeto por el conocimiento tradicional sobre el agua, y articulación con los mecanismos de consulta previa.
- Comunidades rurales dispersas: Mecanismos de participación remota, representación a través de organizaciones comunitarias, y apoyo logístico para la participación de comunidades alejadas de los centros urbanos.
- Mujeres: Paridad de género en la conformación, medidas afirmativas para la participación efectiva, y reconocimiento del rol de las mujeres en la gestión doméstica y comunitaria del agua.
- Jóvenes: Reserva de espacios de participación, articulación con procesos de educación ambiental, y fomento del relevo generacional en las organizaciones de gestión comunitaria del agua.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- Personas con discapacidad: Garantía de accesibilidad a las sesiones y la información de los CTA, en cumplimiento de la Ley 1618 de 2013 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Se deja claridad que la conformación de los Consejos Territoriales del Agua – CTA deberá cumplir con los siguientes criterios: i) multinivel, que involucre los diferentes niveles de la planificación territorial y garantice la participación concurrente de las entidades del orden nacional, regional y local; ii) articulación supramunicipal o regional, en coherencia con las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados; iii) reconocimiento de particularidades territoriales, incluyendo, cuando aplique, ámbitos marino-costeros y fronterizos, en los cuales se promoverá la coordinación reforzada entre los distintos niveles de gobierno.

También se estima que cuando se considere necesario el Consejo puede invitar al Ministerio Público dependiendo la necesidad, ya sea, a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación o a la Contraloría General de la República.

De igual manera se advierte la posibilidad que cada CTA pueda incluir actores adicionales atendiendo las particularidades de sus territorios.


3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El artículo 189 de la Constitución Política establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. En ejercicio de esta facultad, el Gobierno Nacional está facultado para expedir el presente decreto reglamentario, que desarrolla y precisa las disposiciones del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con el Decreto 1076 de 2015 y el Decreto 1687 de 2016 (por el cual se modifica la estructura del Ministerio), tiene la competencia para formular la política nacional ambiental y proponer al Gobierno los reglamentos necesarios para su implementación. La competencia del Ministerio para liderar la elaboración del presente decreto reglamentario es incuestionable, dado que expresamente los señala la norma plurimencionada (artículo 34 de la Ley 2294 de 2023), los CTA se enmarcan en la política

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica	Código: F-A-GJR-07
Vigencia: 25/11/2022		

nacional de gestión integral del recurso hídrico y es actor fundamental en clave del ordenamiento alrededor del agua


La potestad reglamentaria es, según la jurisprudencia constitucional, una función de carácter permanente que el Presidente ejerce en desarrollo de las leyes, con el propósito de asegurar su cabal aplicación. El Consejo de Estado ha señalado que los decretos reglamentarios deben limitarse a desarrollar y precisar las disposiciones de la ley, sin crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas que la ley no contempla. El presente proyecto de decreto se ajusta a este límite, desarrollando los lineamientos del artículo 34 de la Ley 2294 sin ir más allá de lo que la ley autoriza.

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-039 de 2026, resolvió la demanda presentada por un ciudadano contra el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023. El demandante argumentó, en primer lugar, que la norma vulnera la reserva de ley orgánica porque crea una instancia de participación territorial que regula aspectos de gobernanza y ordenamiento del territorio, materias que debieron tramitarse mediante ley orgánica conforme los artículos 151 y 288 superiores. En segundo término, alegó que la disposición desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, al carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto de la reserva de ley orgánica, la Corte identificó que el artículo 34 admite dos lecturas. De acuerdo con una primera interpretación, los Consejos podrían entenderse como instancias con incidencia en el reparto competencial territorial, lo cual activaría la reserva de ley orgánica. Bajo una segunda interpretación, derivada de la lectura sistemática de la norma con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y las normas ambientales pertinentes, los Consejos constituyen instancias de concertación y consulta sin potestad decisoria ni competencia para alterar las atribuciones de las entidades territoriales. Esta segunda interpretación es la que resulta compatible con el principio de reserva de ley orgánica. Por tanto, en virtud del principio de conservación del derecho, la Corte condicionó la exequibilidad de la norma a que se entienda en este último sentido.

Frente al cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia, la Corte aplicó el escrutinio de menor intensidad establecido en la Sentencia C-244 de 2025, al concluir que, una vez condicionada, la norma no modifica legislación de manera permanente ni corresponde a una materia que el Congreso debiera tramitar en ejercicio de sus competencias legislativas ordinarias. La Sala verificó que los Consejos guardan una conexidad razonable, objetiva y verificable con la primera transformación del Plan Nacional de Desarrollo, "Ordenamiento del territorio alrededor del agua", al materializar el catalizador "El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial" previsto en las Bases del Plan.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

La vigencia de la instancia se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Sin embargo es necesario profundizar en el alcance de la mencionada instancia, y por ser un ejercicio participativo que procura el fortalecimiento de “la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo”, es menester considerar su permanencia a mediano y largo plazo por tener fundamentos constitucionales que sustentan su existencia.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Par el presente instrumento normativo es necesario mencionar lo señalado por la Corte constitucional en la sentencia C-039 del 26 de febrero de 2026, en la cual se deja claridad del alcance de los Consejos Territoriales del Agua constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para modificar, reasignar o interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, ni para condicionar o limitar las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial. Por ello su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS no implicará la creación de nuevas competencias normativas o administrativas, la alteración de la estructura institucional territorial ni la imposición de obligaciones vinculantes en el entendido que se da claridad, que los Consejos Territoriales del Agua no son instancias de toma de decisiones. Por lo anterior se tiene que no hay disposiciones normativas que requieran ser derogadas, subrogadas, modificadas, o sustituidas


3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Sentencia C-191 de 1996

Resalta la importancia de cumplir el artículo 339 de la Constitución Política desde una mirada que supere el carácter instrumental del Plan de desarrollo. Sobre la participación democrática en el Plan de desarrollo señala:

"(...) Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es 'facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación'. La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no solo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos." Según la Corte es válido que el Plan Nacional de Desarrollo establezca mecanismos de participación democrática, lo cual no quiere decir que

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

puede incorporar cualquier tipo de disposición al respecto. "Por ejemplo, no se podrían incluir en esta ley artículos que modifiquen el sistema electoral (...)"

Sentencia C-015 de 1996

Esta sentencia contempla aspectos relacionados con la designación de los Consejeros Nacionales de Planeación y con su naturaleza. Respecto al concepto que debe emitir el Consejo Nacional de Planeación, la sentencia señala que "es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo". Esta observación aplica para todas las entidades territoriales. Así, el concepto que emita el Consejo Territorial de Planeación sobre el proyecto de Plan de desarrollo de la entidad territorial es obligatorio para la validez de la ordenanza o acuerdo que lo apruebe.

Sentencia C-524 de 2003

Se refiere al papel que deben tener los Consejos Territoriales de Planeación en relación con el Plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial. Explícitamente enuncia que "la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, como instancias para la discusión del plan de desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva." En consecuencia, la función consultiva de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las siguientes etapas relacionadas con su modificación. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 21).

Sentencia T-418 de 2010


La Corte reconoció el acceso al agua potable como un derecho fundamental autónomo cuando está destinado al consumo humano, señalando que el Estado debe adoptar medidas estructurales para garantizarlo.

Sentencia T-740 de 2011

Se reiteró que el derecho al agua está estrechamente ligado a la dignidad humana, la salud y la vida, y que su garantía exige acciones de planeación y participación.

Sentencia C-039 del 26 de febrero de 2026

La Corte declaró exequible el artículo 34 de la Ley 2294 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", frente a los cargos por presunto desconocimiento de los principios de reserva de ley orgánica y de unidad de materia, en el entendido de que (i) los Consejos Territoriales del Agua constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para modificar,

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica	Código: F-A-GJR-07
Vigencia: 25/11/2022		

reasignar o interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, ni para condicionar o limitar las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial; (ii) su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no implicará la creación de nuevas competencias normativas o administrativas, la alteración de la estructura institucional territorial ni la imposición de obligaciones vinculantes a las entidades territoriales; y (iii) su vigencia se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Este pronunciamiento cuenta con salvamento de voto, el desacuerdo con la declaratoria de exequibilidad y consideró que la disposición debió declararse inexecutable por desconocer la reserva de ley orgánica en materia territorial y por no superar el test estricto de unidad de materia.


3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

La reglamentación de los Consejos Territoriales del Agua mediante la adición del Título 6 a la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1076 de 2015 constituye una medida necesaria, oportuna y jurídicamente sólida, que cumple con el mandato del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 y responde a los desafíos de la gestión del agua en Colombia.

Los Consejos Territoriales del Agua representan una innovación institucional significativa en la gobernanza hídrica colombiana, al crear instancias permanentes y representativas de participación y coordinación que articulan los diferentes actores y niveles de gobierno en la gestión del recurso hídrico. Su diseño institucional incorpora las lecciones de experiencias nacionales e internacionales, y responde a las características específicas del contexto colombiano, incluyendo la diversidad étnica, la variabilidad hídrica y la complejidad institucional del país.

La implementación exitosa de los CTA dependerá de la voluntad política de los actores institucionales, la apropiación del proceso por parte de los actores sociales y comunitarios, la disponibilidad de recursos suficientes para su funcionamiento, y la calidad del acompañamiento técnico que brinden las Corporaciones Autónomas Regionales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asume el compromiso de liderar este proceso con la transparencia, la inclusión y la eficiencia que el reto demanda.

Con la expedición del presente decreto reglamentario, Colombia da un paso significativo hacia la construcción de una gobernanza hídrica participativa, equitativa y sostenible, coherente con el mandato constitucional de garantizar el derecho a un ambiente sano y con el objetivo de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

convertirse en una Potencia Mundial de la Vida, en armonía con sus pueblos y sus ecosistemas estratégicos.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

El proyecto no presenta un impacto fiscal que deba ser considerado. A su vez, y en relación con la financiación para su funcionamiento, se considera que atendiendo el alcance regional del mismo es procedente que los recursos destinados para su adecuado funcionamiento estén proporcionado por los miembros que lo integran, atendiendo los requerimientos legales que ello implique de acuerdo con la naturaleza de los actores vinculados en esa corporación de manera coordinada y armónica y atendiendo las dinámicas propias de cada ecorregión o territorio priorizado

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)


(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

Esta iniciativa normativa propone que serán los actores que conformen los Consejos Territoriales del Agua – CTA, descritos en el proyecto de Decreto, sean quienes se encarguen de su financiamiento.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad pública encargada de definir la política Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.

El artículo 1º del Decreto Ley 3570 de 2011, le define los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como el de ser el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación,

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. Además, formulará, junto con el presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Igualmente, a través del artículo 34 del actual Plan Nacional de Desarrollo se crean los Consejos Territoriales del Agua en cada una de las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026", cuyo objeto será fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua, buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. En el marco de los Consejos Territoriales del Agua, se entiende el ordenamiento del territorio alrededor del agua como un enfoque para la transformación sostenible de la ocupación y uso del territorio que resalta la importancia del agua, desde la perspectiva de su ciclo, sus relaciones con la vida, las culturas, el territorio y la productividad, reconocimiento las potencialidades y los límites que impone este ciclo a las actividades humanas, en un contexto de crisis ambiental.

En materia presupuestal para el año 2026, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluye los ingresos programados del Fondo de Compensación Ambiental – FCA, que es una cuenta de la Nación, sin personería jurídica adscrito al Ministerio, por valor de \$96.267 millones, los cuales son para apoyar y distribuir a las Corporaciones Autónomas Regionales de menores ingresos y a las de Desarrollo Sostenible, en gastos de funcionamiento e inversión. En relación con los gastos se proyectan \$1.451.029.093.923, de los cuales \$350.903.627.149 son para gastos de funcionamiento, para atender los gastos de personal que corresponde a la planta de personal \$161.282.210.889, la adquisición de bienes y servicios \$17.855.380.586, transferencias corrientes \$172.116.515.086, Servicio de la Deuda Pública Interna - Fondo de Contingencias de las Entidades del Estado \$6.251.929.692 y los gastos de inversión por valor de \$1.093.873.537.082.

De lo anterior, se identifica la poca capacidad presupuestal del Ministerio de Ambiente para poder establecer mecanismos de financiación que permitan orientar y generar los espacios pertinentes para el desarrollo de los Consejos Territoriales del Agua, igualmente, es pertinente precisar que el objeto de estas instancias es del fortalecimiento de la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio alrededor del agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Por tal motivo, se identifica que los actores que conforman los Consejos Territoriales del Agua - CTA, gestionarán los mecanismos de financiamiento necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento y ejecución de los encuentros, así como los compromisos que se deriven en el marco del presente decreto.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

Se espera que la reglamentación de los Consejos Territoriales del Agua impacte positivamente en la transformación de los territorios, fortaleciendo la gobernanza para el ordenamiento territorial alrededor del agua y el agua.


7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)

De acuerdo con lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”:

“El ordenamiento del territorio es importante porque: (a) la riqueza hídrica del país y su biodiversidad no se están protegiendo; (b) la mayoría de las personas vive en ciudades, sin que reconozcan la estrecha relación que existe entre el campo y la ciudad; (c) las normas que existen en el país sobre el ordenamiento territorial se traslapan; (d) en áreas importantes del territorio nacional, donde el Estado no ejerce el control, se conjuga el narcotráfico, la minería ilegal y la deforestación; (e) solamente el 9,4 % del territorio tiene el catastro actualizado, y esta es la primera condición para la modernización del sector y la consolidación del mercado de tierras; (f) las diferencias regionales en términos de calidad de vida son significativas; (g) la productividad industrial y la transformación energética tienen que partir del reconocimiento de los servicios ecosistémicos, los recursos naturales y el trabajo, como los factores primarios de la producción; (h) la disminución de la dependencia de los hidrocarburos y la minería tiene que ir a la par con una apropiación por parte de las comunidades de las rentas producidas por las energías alternativas; (i) la productividad industrial está estrechamente ligada con las posibilidades de comunicación y de transporte (acuático, férreo, carretero y aéreo). La planeación y el ordenamiento del territorio alrededor del agua demandan una reforma rural integral orientada a evitar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola.

Es necesario proteger y conservar los ecosistemas estratégicos, el patrimonio cultural y arqueológico, y hacer posible el acceso integral a la tierra de la población asentada en las áreas

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

rurales, incluyendo a los territorios étnicos. La política urbana tiene que regular la expansión física en las áreas metropolitanas y ciudades, y controlar la suburbanización. Al no cerrar los bordes urbanos, los predios rurales que están en el límite aumentan su precio y la producción agropecuaria cerca de las ciudades deja de ser rentable. El actual diseño de impuestos a la propiedad rural no privilegia la producción agroalimentaria, ni el desarrollo de sistemas agrosilvopastoriles, y terminan alejando la producción de alimentos de las ciudades. La búsqueda de la paz total requiere abordar la planeación y el ordenamiento del territorio en su integralidad. En los últimos diez años 322 personas han sido asesinadas por proteger la tierra y el ambiente, y persisten profundos conflictos socioambientales asociados al narcotráfico, la minería ilegal y la deforestación. Esta situación injusta crea condiciones propicias para el surgimiento de grupos armados. Los conflictos mencionados reflejan la baja capacidad del Estado para ordenar el territorio.

El abordaje de estos problemas requiere armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial y simplificar los instrumentos que la acompañan. El reto es grande. Existen cuatro grupos de determinantes señalados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, como normas de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial (POT), y tres grupos definidos en posteriores desarrollos normativos; al menos 49 entidades con competencia en la expedición de estas determinantes, sin jerarquías, procedimientos y escalas cartográficas estandarizados; 73 instrumentos de planificación de diferentes sectores y niveles territoriales, que no están coordinados y no logran convergencia espacial; y 57 normas (leyes, decretos y resoluciones) asociadas a la planificación territorial. En medio de este desorden no es posible tener un adecuado ordenamiento del territorio (Mapa 1.1 y Figura 1.2). La multiplicidad de actores e instrumentos sin jerarquía dificulta la coordinación de inversiones y la actualización e implementación de los instrumentos de planeación y ordenamiento por parte de las entidades territoriales. En 2021, cerca del 80 % de los municipios del país no habían actualizado sus planes de ordenamiento.

El Ordenamiento territorial alrededor del agua y con justicia ambiental buscará la protección efectiva de los determinantes ambientales que inciden en la oferta del recurso para la prestación de servicios públicos y riego, la democratización de su acceso y uso, el manejo integral del riesgo de desastres, así como el desarrollo de infraestructura funcional y de servicios con impacto regional. Esta dinámica es exitosa si la población participa de manera activa. El gobierno del cambio trabajará por un Ordenamiento territorial que se consolide como una institución colectiva construida con base en la gobernanza ambiental. Es necesario ampliar los mecanismos de participación vinculante de las comunidades locales campesinas, indígenas y afro en el diseño y la aplicación de los diferentes instrumentos. Cuando sea posible se promoverán esquemas asociativos que favorezcan la gestión de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, para fomentar la conectividad ecológica, la gestión integral del riesgo de desastres y la respuesta a los desafíos del cambio climático.”

“Para establecer las bases que concreten estas propuestas, la transformación trabajará en los siguientes pilares:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

1. Consolidar la base natural, cultural y arqueológica del territorio como los elementos primarios del ordenamiento territorial, bajo un enfoque de justicia ambiental orientado al desarrollo sostenible. Esta perspectiva es fundamental para gestionar integralmente el agua en todas sus dimensiones y soportar las necesidades de transporte, acueductos, protección contra las inundaciones y sequías. Además de organizar la forma como las personas se localizan en el territorio y se lo apropian.

2. Articular los planes de Ordenamiento territorial a partir de los determinantes de superior jerarquía. Se avanzará en la actualización e implementación de los instrumentos de planificación que propicien la transformación productiva y la convergencia regional.

3. Fortalecer las capacidades de los ciudadanos y gobiernos locales para comprender y aplicar los instrumentos de ordenamiento territorial, el catastro multipropósito y el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

El fortalecimiento es efectivo y sostenible si hay un tránsito del financiamiento de las entidades territoriales, pasando de uno basado en los recursos derivados del petróleo y de los minerales, a otro que esté fundado en la generación de recursos propios, a partir de los instrumentos tributarios de captura de valor en las áreas urbanas y rurales. Para lograr las metas en ordenamiento territorial, materializar el enfoque y alcances de esta transformación, y hacer de Colombia una potencia mundial de vida, se establecerán seis catalizadores:


1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva.
2. El agua y las personas en el centro del ordenamiento territorial.
3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales.
4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial.
5. Consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT).
6. Tenencia de la tierra en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada."

De otra parte, con respecto al ciclo del agua como base del ordenamiento territorial, las bases del Plan Nacional de Desarrollo indican que, "se actualizará la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de cuatro dimensiones:

(i) *ferta*, que incluye la protección de páramos y humedales, la conexión de los ecosistemas, y la protección de cuencas abastecedoras y fuentes subterráneas a escala supramunicipal y regional.

(ii) *Demanda*, incluyendo la articulación con políticas de asentamientos, con las decisiones urbanas y de hábitat, que inciden en la expansión de las ciudades, en la consolidación de los sistemas de abastecimiento. El agua incide directamente en la productividad, así que es fundamental consolidar infraestructuras, como los distritos de riego.

(iii) *Disponibilidad*, a través de estrategias de reducción del estrés hídrico, y de los problemas de desabastecimiento por accesibilidad o por efectos de la variabilidad climática. Las medidas adoptadas deben contribuir a reducir los conflictos de usos del suelo en áreas protegidas y de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

especial importancia ambiental, destacando los suelos de protección que están en condiciones de alto riesgo no mitigable.

(iv) Gobernanza, teniendo en cuenta el proceso de implementación de los determinantes del ordenamiento territorial asociados al ciclo del agua. Es esencial definir las jerarquías y la coordinación entre entidades para la gestión del agua. Se le dará un énfasis especial a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el Ordenamiento territorial por inundaciones y sequías. Así mismo, para el sector de agua y saneamiento, se fortalecerá la política de gestión del riesgo y variabilidad y cambio climático mediante la adopción de instrumentos metodológicos, normativos y de participación, que permitan reducir las condiciones de riesgo existentes y disminuyan los impactos de las emergencias por desabastecimiento de agua para consumo humano, incluyendo los eventos propiciados por actividades humanas.


El Ordenamiento territorial alrededor del agua incluirá la protección de océanos, zonas costeras e insulares, con el reconocimiento de las comunidades que habitan en el territorio. Se implementarán programas territoriales de ordenamiento y gobernanza alrededor del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, para la resolución de conflictos socioambientales y la gestión adaptativa 50Bases del PND 2022-2026 | Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental a la crisis climática, priorizando la financiación de proyectos en territorios como la Amazonia; insulares; La Mojana; Ciénaga Grande- Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapatosa- Perijá; Catatumbo; altillanuras; páramos; Macizo Colombiano- Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá. Se fortalecerán las capacidades territoriales y la gobernanza ambiental a través del SINA para el ordenamiento alrededor del agua, mediante programas regionales que armonicen y faciliten la implementación de los instrumentos de planificación ambiental.

Colombia avanzará hacia la gobernanza y administración integral del territorio a través de una estrategia que actualice, simplifique y armonice los instrumentos de planificación. Se buscará una planificación coordinada de los territorios marinos, costeros, insulares y fronterizos, y se desarrollará una ley orgánica de ordenamiento que fortalezca a los territorios de los grupos étnicos, la participación de las comunidades y la cooperación de actores.

(...)

Se estandarizarán los procedimientos para la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento. Se mejorará la coordinación y concurrencia de inversiones y de las agendas interinstitucionales. Se potenciarán las relaciones funcionales entre municipios. Se avanzará en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental en las zonas PDET y su ampliación a otros territorios del país, como herramienta de armonización de la planeación ambiental y rural. Para el desarrollo de estas acciones se considerarán las zonas de reserva campesina, así como los municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia 53Bases del PND 2022-2026 | Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental o con incidencia de cultivos de uso ilícito. Se flexibilizarán los procedimientos y contenidos de los esquemas de ordenamiento territorial (EOT) y los mecanismos e

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

instrumentos de gestión y financiación en EOT de municipios de categorías 5 y 6. Se definirán criterios para coordinar los instrumentos de ordenamiento en escala supramunicipal.”

Con el fin de desarrollar los contenidos técnicos, soporte del acto administrativo, se conformó un equipo interdisciplinario con participación del Viceministerio de Ordenamiento Ambiental Territorial, la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA y la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico. Este equipo, mediante mesas técnicas y talleres, avanzó en la definición del alcance del contenido de la iniciativa normativa, identificando como problemática central, la “Débil gobernanza para el ordenamiento del territorio alrededor del agua con enfoque de adaptabilidad y gestión del riesgo en las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados.”

A partir de la definición de la problemática se trabajó en el árbol de problemas, identificando las causas y los efectos de primer nivel. Así se lograron identificar, entre otras, las siguientes causas directas: falta de reconocimiento de los múltiples y diversos valores intrínsecos del agua, los actores empoderados en territorio imponen sus intereses a los intereses de las poblaciones y comunidades, falta de formalización y tenencia de la tierra, falta de articulación entre niveles territoriales, los ejercicios de autoridad en lo territorial afectan la participación y representación de actores en los diferentes espacios, falta de articulación y armonización entre los niveles territoriales.


Con respecto a los efectos o consecuencias directas se pudo identificar, entre otras, pérdida de los espacios del agua, desgaste de los mecanismos de participación, desconocimiento de la validez de los acuerdos entre actores del territorio, agudización y mayor frecuencia de los desastres naturales, desarticulación y atomización de los recursos públicos y privados, baja efectividad en la aplicación de los instrumentos de ordenamiento y gestión ambiental, desbalance hídrico en algunas regiones, inseguridad alimentaria, modelos de ocupación que no respetan la dinámica natural, falta de integración entre lo urbano y lo rural, falta de comprensión de los ámbitos espaciales del agua.

Adicionalmente, durante el taller, se conformaron tres mesas técnicas para discutir sobre los diferentes aspectos que debe tener la normativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del Plan Nacional de Desarrollo: 1. Integrantes y composición del Consejo Territorial del Agua, 2. Funcionamiento y 3. Articulación, generando insumos para la construcción de la propuesta de articulado.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	<i>(Marque con una x)</i>

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

<i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:



Sistema Integrado de Gestión


LAURA CAMILA RAMOS DÍAZ

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

LUZ DARY CARMONA MORENO

Viceministra (e) de Ordenamiento Ambiental del Territorio - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

ECITH BASTIDAS CALDERÓN
**Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental - Ministerio de Ambiente y
Desarrollo Sostenible**

JULIÁN DAVID PEÑA GÓMEZ
**Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA - Ministerio de Ambiente y
Desarrollo Sostenible**



OSCAR FRANCISCO PUERTA LUCHINI
**Director de Gestión Integral del Recurso Hídrico - Ministerio de Ambiente y Desarrollo
Sostenible**

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.