


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23

Título de la iniciativa normativa	<i>"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 los Consejos Territoriales del Agua - CTA"</i>
Tipo de norma	Decreto
Dependencia que lo presenta	Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial
Avalado por	Viceministra Políticas y Normalización Ambiental Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio
Política(s) que instrumenta	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida. Ley 2294 de 2023. Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico
Competencia para expedir el instrumento normativo	La competencia para expedir el presente instrumento normativo fue dada por la Ley 2294 de 2023, en su artículo 34, el cual expresamente establece "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 lo 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

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23

	<i>en los instrumentos de ordenamiento del territorio”.</i>
--	---

De acuerdo con el anexo 1 del Decreto 1081 de 2015 y sus modificatorios, para la expedición de un instrumento normativo es necesario conocer la siguiente información:

1. ¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir?

Cumplir la orden del artículo 34° del Plan Nacional de Desarrollo -PND, para contribuir a la implementación de la Transformación 1, Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental del citado PND.


El PND 2022-2026 establece seis grandes transformaciones que tienen como base los territorios, y posiciona como eje estructurante el ordenamiento territorial alrededor del agua, con el fin de impulsar la transformación de los territorios, y así alcanzar una sostenibilidad acompañada de justicia ambiental, equidad e inclusión social. Esto implica reconocer el ordenamiento territorial como instrumento para lograr la armonía en las interrelaciones entre la sociedad con el territorio, y por lo tanto se requiere repensar las formas del habitar, producir, consumir, así como sus relaciones con las estructuras territoriales ambientales, para concebir e implementar modelos de desarrollo y ordenamiento territorial que preserven y protejan los espacios del agua.

De acuerdo con el PND, *“El ordenamiento del territorio alrededor del agua, busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, 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”.*

Busca igualmente tratar y prevenir los conflictos socioambientales, considerando su multiescalaridad e intersectorialidad, y promover la estructuración de territorios sostenibles, teniendo como referentes principales los objetivos de cambio definidos a través de las transformaciones y catalizadores: *“Las personas claman por la solución de los problemas de ordenamiento territorial que tiene el país, y que se precisan en: falta de acceso y disponibilidad de agua potable, uso del suelo sin relación con su vocación productiva, deterioro del medio ambiente, información catastral desactualizada, conflictos territoriales por los cultivos ilícitos y la tenencia de la tierra, aceleración del cambio climático, aumento en el riesgo de desastres naturales, y abandono de las vías terciarias y de los sistemas de transporte férreo y fluvial”.*¹

El cambio que propone el Plan Nacional de Desarrollo es con los habitantes del territorio colombiano en toda su diversidad de tal manera que se logren las siguientes principales transformaciones:

¹ Bases del PND 2022 – 2026 Ordenamiento Territorial alrededor del agua.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23

- Una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión.
- Una sociedad que supere las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural.

La Ley 1454 de 2011 define: *“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el Territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial”*. (art.2).

Así mismo, establece dicha ley que su finalidad es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.


Adicionalmente, el ordenamiento territorial debe propiciar las condiciones para concertar políticas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Como principios rectores del ordenamiento territorial establece la soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno, multietnicidad.

En cuanto al Marco Institucional y la organización institucional, la Ley 1454 de 2011 crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas y desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. A su vez crea Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, que orientan las acciones de ordenamiento territorial en su jurisdicción y deben participar y orientan la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, en armonía con los lineamientos generales establecidos por la COT.

Por otro lado, la Ley 99 de 1993 define al ordenamiento ambiental del territorio como *“la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”*.

Además, en el artículo 3 de la mencionada Ley establece sobre el concepto de Desarrollo

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23

Sostenible. “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

Además, esta Ley crea el Sistema Nacional Ambiental, SINA y lo concibe como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley.

En el marco de esta Ley se han desarrollado y adoptado importantes políticas ambientales que tienen relación con el ordenamiento ambiental del territorio, entre las cuales se resaltan la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, para la Gestión Integral del Suelo, para la Gestión Ambiental Urbana, la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y de las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, Política Nacional de Cambio climático las cuales a su vez han desarrollado normatividad, instrumentos y herramientas técnicas para la gestión ambiental del agua y el ordenamiento ambiental territorial.

Por último, el PND incluye como uno de los catalizadores de la Transformación 1 la justicia ambiental y la gobernanza inclusiva.


Desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se asume que la gobernanza es un proceso social y político que permite definir, acordar, decidir y adoptar enfoques, estrategias y acciones de transformación de las realidades de las comunidades y el territorio que habitan, identificando y reconociendo el bien común y el interés general como la guía o el horizonte en la toma de decisiones que impactan esa realidad. Este proceso implica corresponsabilidad, interdependencia, colaboración, solidaridad y coproducción entre lo público, privado y comunitario y se concreta en acuerdos sociales.

Para su desarrollo se apuesta por la consolidación de sistemas de gobernanza en red para el ordenamiento del territorio alrededor del agua, que reconoce y fortalece redes existentes y promueve otras nuevas, para solventar los problemas territoriales y multinivel. En este sentido los Consejos Territoriales del Agua son una apuesta para el fortalecimiento de esta gobernanza en red.

2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma. Por qué y para qué de la misma.

Para el PND el ordenamiento territorial que tradicionalmente se ha realizado en el país se ha centrado en la perspectiva física, definiendo espacialmente usos y ocupación del suelo, estableciendo límites y zonificaciones que procuran proteger y conservar valores ambientales y gestionar su implementación principalmente por medio de directrices e instrumentos indicativos y normativos.

Este ordenamiento territorial ha sido insuficiente para armonizar las interrelaciones sociedad – medioambiente, evidenciándose la insostenibilidad del modelo de desarrollo vigente, por lo cual se identifica la necesidad de replantear las relaciones del modelo de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23

desarrollo con el medioambiente y fortalecer en tal sentido los procesos de planificación y gobernanza territorial.

La problemática central identificada corresponde a 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 en el PND: Amazonia; Insular; La Mojana; Ciénaga Grande - Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapatosa - Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá.

En buena parte, esta debilidad tiene que ver con las dificultades de coordinación, articulación y concurrencia de las instituciones, instancia y espacios de ordenamiento ambiental, sectorial y territorial. Se requiere nuevas articulaciones de gobierno que permitan la participación horizontal y multinivel de todos los actores implicados y de la propia ciudadanía, incorporando nuevos actores que rompan con la simplicidad y las asimetrías.

Alcance: Reglamentar la conformación, funcionamiento y articulación de los Consejos Territoriales del Agua, 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.

Fin: Fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua, y el ordenamiento territorial alrededor del agua a través de la articulación, participación, consulta, dialogo, concertación, acciones colaborativas y articulación de esfuerzos técnicos, económicos y de gestión adaptativa territorial con visión compartida de largo plazo, teniendo en cuenta la complejidad y particularidades de los territorios al cambio climático

3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?

Si (pase a la pregunta 4) No (pase a la pregunta 6).

4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente.

5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso, si el proyecto normativo:

5.1. Deroga_


5.2. Modifica_

5.3. Sustituye_

Si contesta 5.1., 5.2. o 5.3., identifique la norma correspondiente, fecha de expedición, vigencia y justifique el porqué de la derogación, modificación o sustitución.

6. Indique la(s) disposición(es) de orden constitucional o legal que otorga(n) la competencia para expedir el decreto o resolución (si no existe, no podrá seguir adelante con el trámite elaboración del proyecto normativo).

- Artículos 79 y 80 de la Constitución Política Colombiana Establece que las personas

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	 MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23


tienen derecho a gozar de un ambiente sano y en esta medida la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y que el estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

- A su vez, el artículo 366 ibidem, consagra el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos como finalidades sociales del estado.
- Decreto 2811 de 1974. “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” establece en su artículo 134, que corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario.
- Ley 388 de 1997, modificó la Ley 9 de 1989 y la 3° de 1991 señala en su artículo 2°:

“Artículo 2: El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

- 1. La función social y ecológica de la propiedad.*
- 2. La prevalencia del interés general sobre el particular.*
- 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”*

- El artículo 32 del PND, modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual establece que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben observar las determinantes de ordenamiento territorial como normas de superior jerarquía, las cuales prevalecen dentro de sus respectivos ámbitos de competencia conforme a la Constitución y la ley. De esta manera, se resalta que dichas determinantes constituyen criterios obligatorios para la planificación territorial y orientan las decisiones de ordenamiento adoptadas por las entidades territoriales.
- Ley 489 de 1998.
Establece en su artículo 32, la obligación de todas las entidades y organismos de la Administración Pública para desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, por lo que, podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública
- Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, establece en el inciso 2° del artículo 2° que: *“La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.*
- Ley 1753 de 2015 (artículo 250), por medio de la cual, se creó el Consejo Nacional del

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	PRESENTACIÓN DE INICIATIVA NORMATIVA PROPUESTA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Instrumentación Ambiental	
Versión: 3	Vigencia: 06/10/2022	Código: F-M-INA-23

Agua, como un organismo coordinador de la gestión integral del recurso hídrico, con funciones de coordinación y articulación intersectorial de las políticas, planes y programas para la administración sostenible del recurso hídrico.

- Ley 2273 de 2022, mediante la cual, se aprobó el "*Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*", adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Este Acuerdo tiene como objetivo garantizar la plena implementación de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Además, busca fomentar la creación y fortalecimiento de capacidades y promover la cooperación, contribuyendo así a la protección del derecho de todas las personas, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 11 y 12).
- Artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política de Colombia.
- Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- El Artículo 34 del PND, establece que se creen los 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.