

**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO****DECRETO NÚMERO****DE 2024**

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 1 de la Constitución Política establece que Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Que el artículo 287 de la Constitución Política establece la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Que, en consonancia, el artículo 288 ibídem señala que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política asigna a los Concejos Municipales la competencia de reglamentar los usos del suelo en sus respectivos territorios, facultad que deberán ejercer, entre otros, conforme a los artículos 1, 8, 65 y 287 de la constitución política y las leyes que regulen aspectos del territorio.

Que el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011, define el ordenamiento territorial como *“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, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.”*

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

Que el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, establece el ordenamiento del territorio municipal y distrital como el *“conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo a las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”*

Que de conformidad con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

Que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, dispuso que para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta seis (6) niveles de determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: Nivel 1, las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria; Nivel 2, las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación; Nivel 3, las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural; Nivel 4, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas y estratégicas; Nivel 5, los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano y Nivel 6, los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada.

Que, entre las normas especiales de superior jerarquía que deberán ser tomadas en consideración en el proceso de ordenamiento del territorio acorde a su ámbito de aplicación, está la Ley 2199 de 2022, que desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política, crea la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. Esta Ley establece en su artículo 14 el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana como un instrumento de planeación de mediano y largo plazo que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible, definiendo que este Plan y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos.

Que el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, dispone que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas y los entes territoriales, en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias y de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

Que, por lo tanto, es necesario reglamentar el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes -señaladas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023-, y definir los parámetros que las entidades responsables de su expedición deberán considerar en el proceso de implementación, incluidos los mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales.

Que el párrafo 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 dispone que los *“agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos (...). Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial”*.

Que el artículo 35 de la Ley 2294 de 2023 señaló que *“las entidades que definen y son responsables de la información de las determinantes del ordenamiento territorial, los territorios correspondientes a pueblos indígenas, campesinos, comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y aquellas con competencia sobre las playas, playones, y las zonas delimitadas para la seguridad y defensa, y las zonas de inversión especial para superar la pobreza cuando estas sean reglamentadas por las entidades competentes, deberán estructurar y disponer la información generada sobre estas decisiones de forma estandarizada, para lo cual en un plazo máximo de 3 años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, adoptarán e implementarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio -SAT-”*.

Que por las anteriores consideraciones es necesario reglamentar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 a fin de promover una aplicación coordinada de las prevalencias de las determinantes de ordenamiento territorial.

Que, según lo identificado en la memoria justificativa y el documento técnico de soporte, es necesario modificar la Subsección 1, Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del decreto 1077 de 2015, a fin de introducir: el reconocimiento del ordenamiento territorial como proceso progresivo, gradual y flexible; la coordinación; la participación democrática y las prioridades de ordenamiento, como condiciones de base para la pretendida aplicación de las prevalencias de las determinantes, en concordancia con el marco normativo vigente y con respeto por la autonomía territorial.

Que la participación, en el contexto de este decreto, se enmarca en normatividad en la materia y se enfoca al rol de las comunidades organizadas y de los demás actores económicos y sociales, como actores claves en la construcción de conocimiento, la aplicación, implementación y seguimiento a las determinantes de ordenamiento territorial, buscando así, superar una visión procedimental y operativa de la participación para abrir un camino a la participación como medio para la construcción conjunta del territorio en un contexto de prevalencias de las determinantes.

Que la coordinación, la gradualidad, flexibilidad y progresividad del ordenamiento territorial fueron reconocidos en la Ley 1454 de 2011 y resultan fundamentales para lograr la coordinación entre niveles y competencias de ordenamiento territorial.

Que es necesario desarrollar los parámetros y procedimientos solicitados por el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, a fin de prevenir y gestionar conflictos de

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

ordenamiento territorial, facilitar la adecuación de los Planes de Ordenamiento Territorial a las determinantes de ordenamiento territorial, así como gestionar y disponer más y mejor información de las determinantes para la toma de decisiones.

Que se cumplieron con las formalidades previstas en los numerales 3 y 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015.

Que, conforme a lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, la cual quedará así:

SECCIÓN 1

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

SUBSECCIÓN 1.

PRIORIDADES, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 2.2.2.1.1.1. Ordenamiento territorial como proceso progresivo, gradual y flexible. Como proceso progresivo, gradual y flexible, el ordenamiento territorial exige que las entidades territoriales y las del orden nacional promuevan las condiciones para que, desde sus competencias, se armonicen, articulen y concilien las políticas públicas, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. Atribuciones que se ejercerán en el marco de los principios que rigen el desarrollo de las competencias en estas materias.

Los instrumentos de planificación territorial, planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio se formularán, adoptarán e implementarán conforme a los principios rectores del ordenamiento previstos en las normas vigentes, el marco institucional y acorde a las competencias en cabeza de la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas;

Artículo 2.2.2.1.1.2. Prioridades del ordenamiento del territorio. En la formulación, revisión e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial se respetarán y priorizarán las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias, las cuales constituyen norma de superior jerarquía.

ARTÍCULO 2.2.2.1.1.3. Coordinación y participación democrática en el ordenamiento del territorio. La coordinación y la participación democrática serán los principales instrumentos para el logro de las finalidades del ordenamiento territorial. Para el efecto, la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y los derechos colectivos y del ambiente, establecidos en la Constitución Política.

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

La participación tendrá por objeto conocer las condiciones materiales de la población y el territorio para atender con mayor eficacia las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores económicos y sociales, relacionados con el ordenamiento del territorio.

Asimismo, mediante la participación se procurará la conciliación y/o armonización de los intereses ambientales, sociales y económicos de las instituciones, los sectores económicos, gremios y asociaciones del sector productivo, los ciudadanos y las organizaciones, como mecanismos de articulación de los diversos intereses de la población del territorio. Para estos efectos, se convocaran, entre otras, a las organizaciones sociales, económicas y campesinas, los pueblos indígenas, negros; afrocolombianos; raizales y palenqueros.

Para la aplicación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial, las entidades encargadas de su formulación e implementación propenderán por adoptar medidas que garanticen la cooperación de estas organizaciones.

SUBSECCIÓN 2

DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 2.2.2.1.2.1. Determinantes de Ordenamiento Territorial y sus prevalencias.

Las determinantes de ordenamiento territorial son normas de superior jerarquía expedidas por entidades del nivel nacional y regional competentes, que se adoptan conforme a las prioridades y prevalencias de planificación del país., en los términos del artículo 10 de la ley 388 de 1997.

La implementación de las determinantes se hará conforme a la prevalencia y el orden de los niveles señalados en el artículo 10 de la ley 388 de 1997, entendiendo el nivel 1 como el mayor nivel de prevalencia, y los demás, supeditados a los niveles que les preceden. El alcance y margen de aplicación de una determinante se verá condicionada por lo establecido en las determinantes de superior jerarquía que puedan existir.

Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales deberán acatar las determinantes de ordenamiento territorial, las cuales serán de obligatorio cumplimiento durante las etapas de formulación, revisión e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial. Las determinantes no requieren mediación de otras autoridades que las adopten o ratifiquen para proceder con su aplicación, conforme se establece en el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que la modifique.

Artículo 2.2.2.1.2.2. Contenido de las determinantes. El acto administrativo de adopción o actualización de las determinantes será motivado y deberá incluir el siguiente contenido:

- a. La delimitación geográfica y/o ámbito de aplicación de la determinante.
- b. La zonificación con los grados de restricciones y/o los condicionamientos de uso y ocupación que permitan su incorporación clara y precisa en los instrumentos de ordenamiento del territorio y toda la información pertinente para tal fin.
- c. Los mecanismos para la gestión y/o resolución de conflictos entre determinantes y de éstas con proyectos o con otras normas de nivel regional o nacional en materia de ordenamiento territorial y, las herramientas de seguimiento a los mecanismos de gestión de conflictos, como por ejemplo mesas técnicas, visitas en campo o elaboración de estudios periódicos, entre otros.

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

- d. La ruta de coordinación entre determinantes, en un contexto de prevalencias, con los actores involucrados en el ámbito de aplicación.
- e. Los soportes técnicos y jurídicos del acto administrativo.

Las entidades deberán definir la forma y alcance de aplicación de las determinantes en los instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, cuando no sea posible establecer su delimitación geográfica y/o la zonificación, por motivos relacionados con la naturaleza de las determinantes.

Parágrafo. Las entidades identificarán las circunstancias de hecho y las situaciones jurídicas consolidadas que se puedan ver impactadas con la expedición, actualización o modificación de las determinantes de ordenamiento territorial. Las entidades determinarán la conveniencia y procedencia de adoptar medidas especiales para prevenir o mitigar el impacto sobre estas circunstancias de hecho y situaciones jurídicas consolidadas.

Artículo 2.2.2.1.2.3. Parámetros para implementar mecanismos de coordinación institucional. Las entidades con competencia en la expedición, actualización y modificación de las determinantes de ordenamiento territorial deberán atender los parámetros contenidos en el presente artículo, sin perjuicio de los demás procedimientos y estándares previstos en el marco normativo vigente, aplicables cada tipo de determinante:

- a) Identificación del ámbito territorial y posibles conflictos. Previo a la expedición, actualización o modificación de una determinante se estudiará su coherencia con el marco de política sectorial correspondiente, se verificará el ámbito territorial de su aplicación y se determinarán las posibles dificultades de coordinación y/o conflictos con las entidades territoriales involucradas y otras entidades facultadas para expedir determinantes. Para estos efectos, se analizará el impacto de la determinante con aquellas existentes, con proyectos que se encuentren en desarrollo y con los modelos de ocupación de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- b) Coordinación institucional. Las entidades deberán adelantar estrategias o mecanismos de articulación institucional con los departamentos, municipios, distritos, esquemas asociativos, entidades a cargo de proyectos de utilidad pública o interés general en estructuración o implementación, con competencias en el ámbito territorial de aplicación de la determinante.
- c) Mejoramiento progresivo y permanente de la información. Se realizará la actualización periódica de la información de las determinantes, promoviendo la precisión y mayor detalle en su documentación técnica, jurídica y geoespacial. Se deberá garantizar que la información sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles, sin restricciones para su reproducción y utilización.
- d) Transferencia de conocimiento, promoción de la apropiación de la información, pedagogía y cooperación. Se promoverán procesos de pedagogía y cooperación con las comunidades, autoridades y demás actores locales en la formulación y aplicación de las determinantes. Se deberán desarrollar mecanismos, instrumentos y estrategias para recibir una retroalimentación y cooperación permanente por parte de las entidades locales y las comunidades. Asimismo, deberán incentivar a las comunidades para que, en coordinación con las administraciones territoriales y nacionales, realicen gestión, cuidado y seguimiento a las áreas asociadas a las determinantes.

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

Artículo 2.2.2.1.2.4. Gestión de conflictos entre determinantes de ordenamiento territorial. Las entidades encargadas de la expedición, modificación o actualización de determinantes atenderán los siguientes parámetros cuando en el marco normativo no existan mecanismos o procedimientos aplicables para la gestión de conflictos entre determinantes vigentes o por adoptar:

a) Generar un cronograma con los pasos a seguir para evitar o gestionar el conflicto, para lo cual la autoridad competente deberá tomar en consideración los actores y particularidades de las entidades territoriales en las que tienen aplicación las determinantes.

b) En caso de que las actividades previstas en el cronograma resulten exitosas para establecer medidas o una alternativa de gestión del conflicto, se suscribirá un documento entre las entidades involucradas estableciendo las acciones a implementar, el cual se publicará para conocimiento de los actores involucrados.

c) Las entidades atenderán el orden de prevalencia previsto en el artículo 10° de la Ley 388 de 1997, en aquellas circunstancias en que las actividades previstas en el cronograma no conduzcan a la implementación de medidas de prevención o gestión del conflicto. Las entidades involucradas deberán elaborar un documento conjunto indicando las razones por las que no fue posible solucionar el conflicto por otros medios.

Parágrafo 1. Las entidades cabeza de sector deberán definir parámetros para la coexistencia o coordinación entre determinantes de un mismo nivel, con el propósito de prevenir conflictos.

Parágrafo 2. En el acto por medio del cual se expidan o actualicen determinantes se deberán establecer las medidas estrictamente necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada determinante, evitando implementar medidas o restricciones que no contribuyan a dichos objetivos y que dificulten el cumplimiento de funciones en cabeza de las entidades territoriales, o que limiten su margen de acción.

Artículo 2.2.2.1.2.5. Procedimiento para la gestión de la información asociada al desarrollo, actualización y disposición de determinantes. Las entidades con competencia en la expedición y actualización de las determinantes desarrollarán el siguiente procedimiento, compuesto por tres fases:

1. Identificación de la información técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. En esta fase las entidades deberán identificar y clasificar la información de las determinantes adoptadas o actualizadas. La información relacionada con las determinantes se clasifica de la siguiente manera:

- a. Técnica: corresponde a los documentos de diagnóstico, formulación y otros que contengan aspectos técnicos que soportan la expedición de las determinantes;
- b. Jurídica: comprende las normas y los actos administrativos con los cuales se expiden o actualizan las determinantes;
- c. Geoespacial: registra la información espacial geográfica de delimitación y zonificación.

Igualmente, se identificará la existencia y estado de los registros administrativos asociados a la información técnica y jurídica de las determinantes; así como los objetos territoriales legales (OTL) para las determinantes que contengan información geoespacial asociada.

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

2. Adecuación de los datos de información técnica, jurídica y geoespacial. En esta fase las entidades deberán implementar los estándares definidos en el marco normativo vigente para la gestión de la información técnica y jurídica.

Para las determinantes que generan información geoespacial, se construirán modelos extendidos, estandarizando las unidades espaciales, los registros administrativos y los derechos, restricciones y responsabilidades (DRR) asociados, con base en los OTL identificados en la fase anterior. Esta actividad se realizará, en lo que aplique, en el marco del modelo de datos de administración del territorio – Land administration domain model (LADM) definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

3. Disposición de la información. Las entidades publicarán la información producida en las plataformas, repositorios y demás sistemas y/o infraestructuras de las que dispongan. Además, en coordinación con el IGAC, dispondrán la información en el Observatorio de Ordenamiento Territorial.

Las entidades deberán acatar los lineamientos de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y la Política de Datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Así mismo, deberán iniciar la operación servicios digitales, metadatos y/o aplicaciones en línea para la publicación periódica y oportuna de la información técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes expedidas, actualizadas y/o modificadas, garantizando el fácil acceso y descarga de la información.

La ICDE, en el marco de sus competencias, realizará el acompañamiento técnico a las entidades que deban implementar este procedimiento. Así mismo, la ICDE establecerá mediante Acuerdo los lineamientos técnicos y estándares requeridos para tal fin, con el en coordinación del DNP y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Las entidades deberán adoptar medidas para adecuar la información de las determinantes expedidas antes de la entrada en vigencia del presente procedimiento a los estándares dispuestos en el presente artículo.

Parágrafo 1. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación reglamentarán los estándares de representación cartográfica que deberán atenderse para la generación de los mapas que hacen parte de las determinantes, en un plazo de 6 meses.

Parágrafo 2. Las entidades que produzcan normas de superior jerarquía con incidencia en el ordenamiento del territorio podrán seguir este procedimiento de manera optativa.

Artículo 2. Régimen de Transición. Las determinantes de ordenamiento adoptadas a la fecha de entrada de vigencia del presente decreto continuarán aplicándose conforme a lo establecido en los actos administrativos que las adoptan, reglamentan y/o desarrollan.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir del 1 de enero de 2025. Bajo este entendido, los actos administrativos que adopten, actualicen, modifiquen o ajusten determinantes y que sean expedidos a partir de dicha fecha deberán haber atendido los parámetros de contenido y procedimiento dispuestos en el presente Decreto. No obstante, las entidades competentes en la expedición de determinantes podrán acogerse de manera anticipada y voluntaria a las presentes disposiciones.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los