



Bogotá, D. C. 24 MAYO 2011

Doctora

LILIAM PATRICIA ZAPATA MARTINEZ

Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Popayán

Carrera 6 No. 4-21

Popayán - Cauca

ASUNTO: Radicado No. 4120-E1-39084 – Solicitud claridad sobre norma aplicable.

Respetada Jefe Asesora de Planeación:

En atención a su comunicación, a través de la cual solicita claridad sobre la norma aplicable a la situación que se presenta en el Municipio de Popayán, en relación con las modificaciones del POT realizadas en el año 2007, sin la concertación con la autoridad ambiental, y las medidas sancionatorias tomadas recientemente por la autoridad ambiental, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

Sea lo primero señalar que el Decreto -Ley 216 de 2003¹ indicó que “El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral.”; en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que en los términos del artículo 287 de la Constitución Política los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, por lo tanto, corresponde al municipio verificar las condiciones en cada caso particular y concreto y pronunciarse al respecto.

Ahora bien, es importante recordar la normativa que rige la materia objeto de su consulta, así:

¹ “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.”



1. Reglamentar los usos del suelo es una función que corresponde a los Concejos Municipales, según el precepto superior contemplado en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política.

Los usos del suelo se reglamentan a través del proceso de formulación y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, según lo establecido en la Ley 388 de 1997².

2. Al inicio de los periodos constitucionales de sus administraciones, los municipios pueden revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos. Este proceso de revisión y ajuste debe desarrollarse en el marco de lo dispuesto en el artículos 23, 24 25 y 28 de la Ley 388 (modificada por las leyes 507 de 1999³ y 902 de 2004⁴ y reglamentada por los decretos 2079 de 2003⁵ y 4002 de 2004⁶).
3. La modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tenga por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004.

El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, sea éste por vencimiento de vigencias o excepcional, debe surtir las mismas etapas de concertación y consulta de que trata el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. En particular, vale la pena resaltar que el alcalde municipal es el responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, y de surtir los trámites de concertación interinstitucional ante la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su

² "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones."

³ "Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997."

⁴ "Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones."

⁵ "Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003."

⁶ "por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997."



aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo y la Ley 99 de 1993⁷.

4. En el proceso de elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las determinantes ambientales, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Estas son, entre otras, las disposiciones relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así como la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, siendo las autoridades ambientales las llamadas a realizar las acciones tendientes a la preservación, recuperación y conservación de sus valores ambientales o paisajísticos.

Estas normas no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las autoridades ambientales competentes deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 19 del Decreto 2372 de 2010⁸.

5. Ahora bien, en este punto es importante mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, corresponde a los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia mantener y actualizar "(...) un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las

⁷ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones."

⁸ "Por el cual se reglamenta el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones"





medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana."

Al respecto la Corte Constitucional⁹ ha interpretado el artículo 56 precitado a la luz del "deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba"¹⁰.

En ese sentido, la Ley 388 de 1997¹¹, reiteró la obligación a cargo de las autoridades municipales y distritales de identificar las zonas de riesgo en desarrollo de la competencia relativa al ordenamiento del territorio local. Así, el artículo 8 de la ley en mención establece:

"La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

(...)

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

(...)

Parágrafo. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley." (Subrayado fuera de texto).

Por otro lado, el artículo 13 de la misma ley señala que el componente urbano del plan de ordenamiento debe contener por lo menos:

⁹ Ver Sentencia T-036 de 2010 (1 de febrero) M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

¹⁰ Sentencia T-1094 de 2002.

¹¹ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.



"5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación." (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De las normas transcritas se deduce que el legislador ha concretado en cabeza del Estado, específicamente en las autoridades locales, deberes frente a la población ubicada en zonas de alto riesgo, fijando entre otras, las siguientes reglas:

- "1) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;*
- 2) los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas;*
- (...)*
- 4) Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado;*
- 5) Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;*
- 6) Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes;*
- 7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;*
- 8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (...)"¹².*

En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha precisado que para las autoridades administrativas es un imperativo (i) desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de este grupo de personas¹³, (ii) "efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados

¹² Sentencia T-1094 de 2002.

¹³ Ver sentencias T-408 de 2008 y T-021 de 1995, entre otras.



*encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban*¹⁴.

6. Mediante oficio 2000-2-134864 del 21 de octubre de 2010, este ministerio envió respuesta a la petición del Alcalde Municipal del Popayán sobre la misma problemática, señalando que: "la modificación excepcional de norma urbanística es un espacio para complementar o modificar el POT en aquellas normas que se orienten al logro de los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo. Por lo que es importante que la autoridad municipal competente a través del proceso de evaluación y seguimiento del Plan, identifique los temas que requieren ser modificados en el POT y en ese sentido se prioricen los que serán incluidos en el proyecto de modificación excepcional, para alcanzar los fines mencionados y se soporten técnicamente los motivos que dan lugar a dichos cambios" (subrayado fuera de texto).

Así mismo, manifestó en la mencionada comunicación la Dirección de Ecosistemas manifestó la importancia de resaltar "(...) *que de acuerdo con el Atlas temático "Zonas de reserva forestal de Colombia – Ley 2ª de 1959", 199 Ha de las 48.573 Ha del municipio de Popayán, se encuentran dentro del Área de Reserva Forestal Central, establecida mediante Ley 2 de 1959 y corresponde al 0,41% del territorio del municipio.*"

De acuerdo con lo anterior, resulta importante reiterar lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, que modificó el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, a saber, que el Ministerio solo debe intervenir dentro del trámite de adopción o modificación del POT, con el fin de decidir sobre los asuntos exclusivamente ambientales, respecto a los cuales no se haya logrado concertación.

Así mismo, se considera pertinente resaltar que este Ministerio no ejerce sobre las CAR ni las entidades territoriales, control jerárquico ni de tutela, por tal motivo, frente a eventuales omisiones de las mismas en el cumplimiento de su deber legal, corresponde denunciar dichas situaciones ante los entes de control competentes.

En conclusión, la emisión de un concepto no favorable por parte de la Corporación a la modificación del POT pretendida por el Municipio de Popayán, manifestada por la entidad en su oficio 4120-E1-114129, no significa que el proceso de concertación ha finalizado, máxime cuando no se ha realizado un pronunciamiento técnico de fondo (según oficio No. 04351 del 31 de mayo del 2011). En consecuencia, se reiteran las recomendaciones señaladas en la respuesta al oficio mencionado y se sugiere agotar

¹⁴ Sentencia T-021 de 1995. Ver también sentencias T-079 de 2008, T-894 de 2005 y T-1094 de 2002, entre otras.



adecuadamente el proceso de concertación, entendiéndolo que es una instancia que les permite, con base en el conocimiento del territorio, la experiencia y la documentación técnica respectiva, buscar consensos sobre la viabilidad de la propuesta de modificación, así como dejar claro los temas en que no se logren los pretendidos acuerdos.

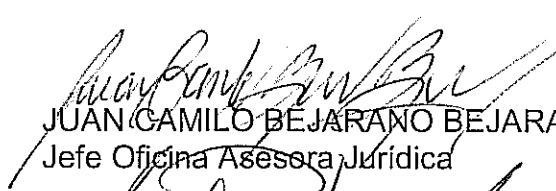
De otra parte, resulta importante reiterar que de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 corresponde a los municipios determinar dentro del componente general de los planes de ordenamiento territorial las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente y los recursos naturales de conformidad con la Ley 99 de 1993 y la determinación y ubicación en planos de las zonas que representen alto riesgo por amenazas o riesgos naturales y condiciones de insalubridad que impidan la localización de asentamientos humanos.

Aunado a lo anterior, deben adelantar los programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar los riesgos en los asentamientos localizados en dichas zonas.

De otra parte, es del caso reiterar que de conformidad con la ley 99 de 1993, corresponde a las autoridades ambientales competentes adoptar las medidas a que haya lugar para la protección de los recursos naturales cuando exista peligro de daño grave e irreversible y realizar un estudio sobre las mismas, con el fin de que sean parte de la discusión dentro del trámite de la revisión y/o modificación del POT.

Este concepto se expide en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,


JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica


GUILLERMO HERRERA CASTAÑO
Director de Desarrollo Territorial


XIOMARA SANCLAMENTE MANRIQUE
Directora de Ecosistemas

Con Copia: JESUS HERNAN GUEVARA DIAGO. Director Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC.
Revisó: Claudia Lucía Ramírez G, Claudia Carvajal. – Mónica Muñoz B.
Elaboró: Luis Felipe Márquez. DDT-E- Alexandra Montenegro C-Abril 20 de 2011