


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
Fecha (dd/mm/aa):	9 de diciembre de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por medio del cual se establecen directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá".

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

Como antecedentes y razones de oportunidad que justifican la expedición del presente decreto tenemos:


La Sabana de Bogotá corresponde a una región estratégica del centro del país, cuya relevancia ambiental se fundamenta en su papel como espacio de regulación hídrica, soporte de la producción agroalimentaria y reservorio de biodiversidad. Desde su declaratoria como área de interés ecológico nacional por la Ley 99 de 1993, se ha evidenciado un acelerado proceso de transformación del territorio, caracterizado por la reducción de las áreas rurales y agropecuarias, el incremento de la urbanización formal e informal y la sub urbanización, el sellamiento de suelos, la fragmentación de paisajes y la pérdida de conectividad ecológica, con afectaciones directas sobre la oferta y regulación hídrica y sobre la resiliencia del territorio frente al cambio climático.

Estas dinámicas de transformación se han visto favorecidas por un marco regulatorio que, hasta ahora, ha resultado insuficiente para asegurar que las decisiones sobre el uso del suelo y la ocupación del territorio garanticen la prevalencia del interés general y del carácter de "interés ecológico nacional" de la Sabana de Bogotá. La ausencia de límites claros para la ocupación de los espacios necesarios para el agua, la conservación de la biodiversidad y la funcionalidad ecológica del suelo ha incrementado los conflictos socioambientales, la pérdida de contribuciones de la naturaleza a las personas y la disminución de la capacidad de adaptación territorial. En este contexto, la generación de directrices de ordenamiento ambiental para el uso adecuado del territorio se configura como una oportunidad para materializar el mandato del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y facilitar la concurrencia de esfuerzos de los actores públicos y privados hacia un uso más equilibrado y sostenible de la Sabana de Bogotá.

Mandato Legal y Competencia del Ministerio

Desde hace más de tres décadas, la Ley 99 de 1993, en su artículo 61, designó a la Sabana de Bogotá, junto con sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como área de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria es la agropecuaria y forestal. En cumplimiento de este mandato, y en ejercicio de sus funciones legales (Ley 99 de 1993, Art. 5), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es competente para establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio. Las disposiciones que expida el MADS sobre esta área estratégica son determinantes ambientales de superior jerarquía (Nivel 1, literal a, Ley 388 de 1997), vinculando a los municipios y al Distrito Capital en la reglamentación de los usos del suelo. Esta facultad fue ratificada por la Corte Constitucional, que en Sentencia C-534 de 1996, reconoció que las políticas ambientales de carácter general emitidas por el nivel central prevalecen sobre la facultad reglamentaria 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	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

los concejos municipales, dada la naturaleza de la Sabana como un recurso que compromete el presente y el futuro de la Nación entera. Además, este decreto materializa el objetivo de transformación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (2022-2026), que dispuso específicamente que el MADS formularía los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la región, enfocándose en el ordenamiento territorial alrededor del agua.


Este mandato específico del Plan Nacional de Desarrollo fue incorporado en las Bases del PND 2022–2026, adoptadas como parte integral de la Ley 2294 de 2023, en las que se estableció que, con el fin de asegurar la protección de la Sabana de Bogotá, el MADS debía formular, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley del Plan, las directrices para el ordenamiento ambiental de la región, en desarrollo del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 5 de la misma ley, que confiere al Ministerio la función de fijar pautas para el uso adecuado del territorio y su apropiado ordenamiento.

En el desarrollo progresivo del mandato del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el ordenamiento de la Sabana de Bogotá ha sido objeto de múltiples instrumentos normativos y de planificación. El Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.2.4.2, desarrolló el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 al establecer restricciones a la expansión de áreas industriales en suelo rural no suburbano de la Sabana, permitiendo únicamente la consolidación controlada de zonas previamente delimitadas, bajo condiciones estrictas de sostenibilidad ambiental. A su vez, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en aplicación del inciso segundo del artículo 61, expidió las Resoluciones 2001 de 2016 y 1499 de 2018, mediante las cuales determinó las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá; y previamente, mediante las Resoluciones 0475 y 621 de 2000, adoptó decisiones sobre las áreas denominadas Borde Norte y Borde Noroccidental del POT de Bogotá D.C., con el propósito de garantizar la conectividad ecológica entre los cerros, la Sabana y el valle aluvial del río Bogotá.

De forma complementaria, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) ha adoptado instrumentos regionales claves, como el Acuerdo 011 de 2011, por medio del cual se declaró la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen" y se establecieron determinantes ambientales para su manejo, y el Acuerdo 021 de 2014, que adoptó su Plan de Manejo Ambiental; así como la Resolución CAR 0957 de 2019, que aprobó el ajuste y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Bogotá (POMCA), reforzando la visión de la Sabana como un sistema ecológico e hídrico integrado. Estos instrumentos constituyen antecedentes directos que evidencian la necesidad de contar con directrices ambientales de alcance regional, articuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su condición de rector del SINA.

Por otra parte, cuenta también la función del aparato judicial estatal, accionado inicialmente por el Consejo de Estado, en la sentencia de acción popular del 28 de marzo de 2014 sobre la descontaminación del río Bogotá, la cual ordenó un conjunto de medidas estructurales para la recuperación de la cuenca, enfatizando la necesidad de articular los instrumentos de ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y la protección de ecosistemas estratégicos. A ello se suma el fallo de acción popular del 5 de noviembre de 2013 sobre los Cerros Orientales 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	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Bogotá, en el que se buscó conciliar la protección del Bosque Oriental con el desarrollo económico y social bajo el principio de desarrollo sostenible. Estos pronunciamientos consolidan la interpretación de la Sabana de Bogotá y su entorno como un sistema de especial protección que exige decisiones coordinadas de ordenamiento ambiental del territorio.


Sobre esta base normativa y jurisprudencial, el MADS elaboró el Documento Técnico de Soporte “Directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”, en el cual se sustenta el presente proyecto de resolución. Dicho documento recoge información oficial de diversas entidades del SINA y de centros de investigación, y concluye que existe una alta pérdida de funcionalidad e integridad ecológica en la Sabana, lo que sustenta la necesidad y urgencia de expedir directrices de ordenamiento ambiental en los términos del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Importante resaltar que el proceso de formulación de este decreto ha estado acompañado de un amplio ejercicio de participación y control judicial. Luego de una primera fase de más de 40 espacios de presentación y diálogo y recepción de comentarios entre 2024 y comienzos de 2025, y tras la ampliación del plazo de participación ciudadana hasta el 28 de abril de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 14 de marzo de 2025, ordenó como medida cautelar el reinicio y agotamiento de las etapas de discusión del proyecto, garantizando el derecho de contradicción de los sujetos y entidades que no habían sido oídos. En cumplimiento de esa orden, el Ministerio adelantó más de cincuenta (50) mesas de articulación y coordinación, así como más de cincuenta (50) espacios de participación e información sobre el proyecto de resolución.

Posteriormente, mediante auto del 26 de junio de 2025, el Consejo de Estado dispuso que la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – CECH convocara a una sesión para discutir los efectos del proyecto de acto administrativo en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014. En acatamiento de esta orden se llevó a cabo la sesión extraordinaria No. 57 del CECH, la cual se desarrolló en varias jornadas entre el 4 de noviembre y el 2 de diciembre de 2025, incluyendo espacios específicos para escuchar al sector productivo, mesas técnicas y jurídicas para acordar una metodología conjunta del CECH para la discusión de los posibles efectos de la resolución, una sesión abierta a la ciudadanía con más de cincuenta intervenciones de los sectores social-comunitario, privado y público, y varias sesiones de discusión y consolidación de conclusiones por grupos de efectos. Como resultado, se lograron conclusiones consensuadas sobre los efectos del proyecto de resolución, se instruyó a la Secretaría Técnica del CECH para solicitarle a la Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, levantar la medida cautelar por cumplimiento de la orden del Consejo de Estado de discutir los posibles efectos de la resolución, y el Ministerio asumió el compromiso de revisar la redacción de algunos artículos de acuerdo con las recomendaciones y observaciones formuladas.

Posteriormente en la Sesión No. 58 del CECH realizada en el mes de febrero de 2026 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó los ajustes realizados al proyecto de resolución,

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

el cual publicó para consulta pública del 22 al 26 de enero de 2026. Posteriormente, en la Sesión No. 59 del CECH se abordó de nuevo el proyecto de acto administrativo para adoptar directrices para el ordenamiento ambiental de las Sabana de Bogotá, para dar respuesta a un nuevo requerimiento de la Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección cuarta, Subsección B. En dicha sesión de instruyó a la Secretaría Técnica para dar respuesta y se reiterar la solicitud de dar por cumplida la medida cautelar.

Mediante Auto del 21 de abril de 2026 la Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, condicionó el análisis del cumplimiento de la medida cautelar -discutir en el CECH de los posibles efectos del acto administrativo en el cumplimiento de las órdenes del fallo del río Bogotá - al análisis conjunto con la solicitud de medida cautelar de suspensión del proyecto de resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible "*Por medio de la cual se adopta la zonificación ambiental en trescientos ochenta y cinco (385) municipios a partir de la implementación de la metodología usada para el Plan de Zonificación Ambiental del punto 1.1.10 del Acuerdo Final para la Paz*", realizada por la Fundación para el Estado de Derecho.


En síntesis, la expedición de este decreto constituye el desarrollo coherente y necesario de: (i) la declaratoria de la Sabana de Bogotá como área de interés ecológico nacional; (ii) las competencias asignadas al MADS por la Ley 99 de 1993 para establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio; (iii) el régimen de determinantes de nivel 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por la Ley 2294 de 2023; y (iv) los mandatos concretos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y de las decisiones judiciales relacionadas con el río Bogotá. Todo ello justifica, desde el punto de vista jurídico y de oportunidad, la necesidad de expedir directrices específicas para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá como instrumento de protección, recuperación y transición territorial alrededor del agua

Razones de Oportunidad: La Crisis Ambiental y Pérdida de Capacidad Adaptativa

La urgencia de estas directrices radica en el rápido y continuo deterioro de los valores ambientales de la Sabana, impulsado por una urbanización formal e informal desbordada. Este proceso ha generado una degradación severa que se manifiesta en la triple crisis ambiental: cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. El Documento Técnico de Soporte (DTS) presenta evidencias críticas que justifican la intervención inmediata:

1. Deterioro de la Integridad Ecológica y Pérdida de Biodiversidad: El 84% de los ecosistemas de la Sabana presenta una integridad ecológica baja o muy baja. El 78% del área ha sido transformado, y un alarmante 61% de las áreas protegidas (SINAP y OMEC) identificadas (150.480 ha) también exhibe baja integridad. Es indispensable actuar para detener la pérdida de ecosistemas únicos y fundamentales para el equilibrio de la Sabana, como los bosques andinos, la subxerofitia y los humedales.
2. Sellamiento Irreversible del Suelo: La expansión urbana ha provocado el sellamiento del suelo, un proceso irreversible que destruye sus funciones biológicas. Entre 2002 y 2018, los territorios artificializados aumentaron en un 48% (18.389 hectáreas), resultando en

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

la pérdida de 12.037,47 hectáreas de suelos aptos para la producción de alimentos (Clases II, III, IV, V). Es fundamental condicionar este crecimiento para preservar la vocación agropecuaria y forestal y la protección del suelo.

3. Crisis Hídrica y Vulnerabilidad: El ciclo del agua se encuentra alterado, evidenciado en que la mayoría de las subcuencas de la Sabana presentan un Índice de Uso del Agua (IUA) Alto o Muy Alto y un Índice de Vulnerabilidad al Desabastecimiento Hídrico (IVDH) Alto (8 de 9 subcuencas), lo que implica un riesgo significativo de escasez hídrica. La calidad del agua es precaria: el Índice de Calidad del Agua (ICA) es mayoritariamente Mala y Muy Mala, y el 23.65% de los vertimientos no recibe ningún tratamiento. Además, la actividad minera se superpone con 13.258 hectáreas de zonas de recarga de acuíferos, mientras los niveles de agua subterránea siguen descendiendo históricamente (20 a 60 metros) en zonas críticas.
4. Ocupación Descontrolada y Amenaza Territorial: La expansión urbana y suburbana se desarrolla desordenadamente sobre suelo rural y de protección, a menudo con densidades habitacionales que superan las del suelo urbano. Este fenómeno no responde a una falta de suelo: el DTS concluye que existe suficiente suelo urbanizable en los POT vigentes (1.754.042 soluciones habitacionales) para cubrir la demanda proyectada hasta 2035 sin necesidad de ampliar perímetros. Es crucial proteger y recuperar las más de 21.570 hectáreas identificadas con amenazas naturales (inundaciones, movimientos en masa) y evitar su ocupación, reservándolas para la adaptación territorial basada en ecosistemas.

Propósito y Conveniencia: Integridad Ecológica, Transición y Adaptación Territorial y al Cambio Climático y Ordenamiento Alrededor del Agua

La conveniencia de este decreto se centra en dotar a las autoridades regionales y locales de los instrumentos necesarios para detener y revertir este proceso de degradación con una visión integral. El propósito central es lograr que la Sabana transite hacia la armonización de su ocupación alrededor del agua, implementando el enfoque del Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua (OTAA).


Este enfoque busca reconocer los límites ecológicos y armonizar el uso del territorio con el funcionamiento del ciclo hídrico. Además, el decreto busca:

- Garantizar la integridad ecológica y la conectividad de los ecosistemas estratégicos.
- Orientar la transición y adaptación territorial al cambio climático, promoviendo un desarrollo más resiliente.
- Establecer un marco regulatorio que impida que la información ambiental crucial sea insuficiente o de difícil acceso, lo que actualmente profundiza los conflictos socioambientales. Es fundamental fortalecer la participación informada y efectiva de las comunidades locales (indígenas, campesinas y urbanas) y respetar los sitios sagrados del pueblo Muysca y su manejo tradicional para el cuidado del territorio.

Por lo tanto, el presente decreto es un instrumento esencial y oportuno para materializar el mandato de la Ley 99 de 1993 y asegurar que el ordenamiento del territorio de la Sabana de Bogotá cumpla con su vocación prioritaria agropecuaria y forestal, garantizando la justicia ambiental y la sostenibilidad regional.

Medidas a tomar:

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

1. Frente al Deterioro de la Integridad Ecológica y la Biodiversidad

- **Restauración Participativa y conectividad:** Se define una ruta de coordinación para la restauración participativa de ecosistemas, priorizando áreas de importancia hídrica, ecosistemas estratégicos y corredores de conectividad ecológica. Si bien cada autoridad al interior de la Sabana de Bogotá debe desarrollar acciones de restauración, las directrices buscan hacer una acción más articulada y brindar herramientas y guía para que esta urgente tarea se pueda fortalecer y priorizar en la Sabana de Bogotá como una acción en cabeza de las entidades públicas, pero en la que confluyen distintos actores.
- **Integridad de Ecosistemas:** Se ordena a la Corporación Autónoma Regional (CAR) identificar y adoptar en un plazo no mayor a 24 meses el mapa de los ecosistemas de bosque natural andino y subxerofitia andina a escala detallada (1:10.000 o más), para incorporarlos como determinante ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial (POT). Estos ecosistemas tienen una representatividad baja en el sistema de áreas protegidas y gran parte de los mismo no cuenta con ninguna medida que evite su pérdida. Su identificación es urgente, así como medidas que permitan su manejo adecuado para garantizar su funcionalidad e integridad ambiental.
- **Protección de Humedales:** Se exige a la CAR identificar y adoptar el mapa de humedales (permanentes, temporales, naturales y transformados) y acotar la ronda hídrica del río Bogotá y sus afluentes en un plazo máximo de 24 meses, como mecanismos esenciales de protección ambiental y conectividad hídrica. Estas son medidas urgentes para garantizar la protección de estos ecosistemas, implementar un ordenamiento ambiental alrededor del agua y tomar medidas que permita un manejo adecuado de estos ecosistemas para que puedan seguir cumpliendo su función ambiental y mantener su integridad ecológica.
- **Manejo Mantenimiento e intervenciones en humedales:** Se establecen directrices para las intervenciones en humedales, priorizando acciones manuales y de bajo impacto, y asegurando que las obras de mantenimiento (como remoción de sedimentos) no alteren el cauce natural ni la funcionalidad ecológica.
- **Manejo de Especies Amenazadas:** Se exige a las autoridades ambientales validar la presencia de especies amenazadas e imponer medidas de conservación para asegurar la supervivencia de la especie y su hábitat. La Sabana cuenta con un alto número de especies amenazadas que han aumentado en los últimos años, lo que indica la necesidad de tomar medidas para su protección en el desarrollo de proyectos, obras o actividades.
- **Adaptación basada en ecosistemas:** Medidas para fortalecer la adaptación y el manejo de riesgo de desastres basado en ecosistemas, que permitan que los espacios del agua se destinen a la adaptación y manejo del riesgo.
- **Ciudades verdes:** Medidas para consolidar los municipios de la Sabana en sus áreas urbanas y de expansión como ciudades verdes, biodiversas y resilientes, en línea con lo establecido por la Ley 2476 de 2025. Se orienta a las entidades territoriales a implementar Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) en el suelo urbano y de expansión, y promueve el diseño de corredores ecológicos intraurbanos, huertos urbanos, jardines regenerativos y la recuperación de suelo permeable para aumentar la resiliencia climática.

2. Frente a la Minería y la Infraestructura:

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

- **Protección de ecosistemas:** Establece medidas para que el desarrollo de las actividades mineras se implemente medidas que permitan cuidar las zonas de recarga de acuíferos, la subxerofitia andina y los humedales.
- **No Regresividad:** Se establece que, en futuras actualizaciones, no se ampliarán ni generarán nuevas zonas compatibles con la minería en áreas relacionadas con las determinantes ambientales de nivel 1 (páramos, humedales, recarga de acuíferos), aplicando el principio de no regresividad ambiental.
- **Actividades Posmineras:** Se prioriza la rehabilitación ecológica y las acciones de adaptación al cambio climático como principales actividades postmineras en áreas con ecosistemas sensibles (subxerofitia, conectividad ecológica o recarga de acuíferos).
- **Restricción en PRMMA:** Se restringen los nuevos frentes de explotación en la implementación de los PMRA.
- **Infraestructura de Disposición de Residuos, Transmisión Eléctrica y Transporte:** Se busca que los nuevos proyectos de disposición de residuos, infraestructura vial y de transmisión eléctrica, procuren evitar o minimizar la superposición con áreas de especial protección ambiental. Se prioriza el uso de corredores de infraestructura existentes (vial, eléctrica o férrea) para evitar la fragmentación de ecosistemas y hábitats.


3. Frente al Sellamiento y Pérdida de Suelo:

- **Protección de la Vocación Rural:** Se adoptan directrices para asegurar la destinación agropecuaria y forestal de las áreas clasificadas como suelo rural y se establece que las actividades allí previstas no pueden implicar el sellamiento o la transformación de coberturas.
- **Condiciones ambientales para la protección del suelo:** Se establecen criterios ambientales para evitar el sellamiento del suelo, incluyendo que solo se pueda dar la expansión si se demuestra la falta de suelo disponible, y se tiene una clasificación baja de calidad de suelos, entre otras.
- **Recuperación del Suelo:** Se promueven acciones de rehabilitación del suelo con especies nativas, establecer cercas vivas y fomentar la agrobiodiversidad andina y prácticas agroecológicas para aumentar la resiliencia.
- **Monitoreo del suelo:** Ordena la realización de un monitoreo en cabeza de la CAR, para evaluar la calidad del suelo, como una medida fundamental para tomar decisiones informadas sobre el suelo como recurso y su funcionalidad ambiental.

4. Frente a la Vulnerabilidad Hídrica y la Contaminación del Agua:

- **Plan de Manejo de Acuíferos (PMAA):** Se ordena a las autoridades ambientales elaborar de manera coordinada, en un plazo no mayor a 18 meses, el Plan de Manejo Ambiental de los Sistemas Acuíferos de la Sabana de Bogotá, enfocado en actualizar el conocimiento de la oferta, la demanda, el riesgo por contaminación y el agotamiento, y establecer medidas para las zonas críticas donde los niveles piezométricos han descendido hasta 60 metros.
- **Declaratoria de Agotamiento y Gestión de la Demanda:** Se ordena a las autoridades ambientales verificar si se cumplen las condiciones para la declaratoria de agotamiento hídrico en el río Bogotá y sus afluentes. Además, se exige gestionar la demanda hídrica superficial para su estabilización o reducción, promoviendo el uso eficiente y ahorro 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

- **Control de Vertimientos:** Se prioriza la implementación de programas de monitoreo y control de vertimientos y el seguimiento de los objetivos de calidad del agua en tramos críticos del río Bogotá, como respuesta al diagnóstico que muestra que el 23.65% de los vertimientos no tiene ningún tratamiento.
- **Equilibrio hídrico:** se condiciona, previo a la ampliación de transvases de cuenca, verificar requisitos ambientales para no alterar el equilibrio ambiental.

5. Gobernanza, acceso a la información y gestión del conocimiento


- **Acceso a la información:** medidas para asegurar un mejor acceso a la información ambiental, como elemento fundamental para la participación ciudadana.
La exigencia del cumplimiento de lo ordenado por el Acuerdo de Escazú —aprobado por la Ley 2273 de 2022 y declarado exequible por la Corte Constitucional en 2024— con el fin de garantizar la disponibilidad, accesibilidad, comprensibilidad y oportunidad de la información ambiental. Estándar internacional que fortalece la transparencia activa y la democracia ambiental, al obligar a que los procesos de planificación territorial incorporen mecanismos de divulgación temprana y efectiva sobre los impactos, alternativas y justificaciones de las decisiones ambientales.
- **Fortalecimiento de redes y educación ambiental:** medidas para que en toda la Sabana se fortalezca la participación y las redes ambientales, así como las acciones de monitoreo comunitario y participativo.
- **Sistemas de sitios sagrados y coordinación ambiental efectiva:** se exhorta al respeto del sistema de sitios y sagrados del Pueblo Muisca y a la coordinación ambiental efectiva en los términos del Decreto 1275 de 2024, cuando se den las condiciones, en las decisiones e instrumentos de ordenamiento territorial ambiental y de manejo ambiental.
- **Gobernanza y seguimiento:** el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá liderar la articulación y el sistema de seguimiento a la implementación de las directrices.

6. Régimen de transición

El decreto no modifica situaciones jurídicas consolidadas, ni el POMCA, POT vigentes, preexistencias, ni afecta el cumplimiento de las órdenes derivadas de la sentencia 2500023150002005-0066200 relacionada con la Acción Popular de los Cerros Orientales de Bogotá ni la sentencia 25000-23-27-000-2001-90479-01 de 2014 relacionada con la descontaminación del río Bogotá. Además, se señalan los casos, como los procesos de modificación o revisión de POT que están en curso, pero que aún no han culminado el proceso de concertación ambiental.

Todas estas medidas buscan materializar el mandato de protección del ecosistema, detener la degradación ambiental y guiar el desarrollo de la Sabana de Bogotá hacia la sostenibilidad y la justicia ambiental.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

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


La Sabana de Bogotá corresponde a una región estratégica del centro del país, la cual fue declarada al igual que sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistema montañosos como un área de interés ecológico del orden nacional por la Ley 99 de 1993, cuya destinación prioritaria es la agropecuaria y la forestal.

El ámbito de aplicación propuesto abarca 427.162 hectáreas, distribuidas total o parcialmente en 31 municipios y fue definido integrando criterios de resoluciones previas como la Resolución 2001 de 2016 y 1499 de 2018; hídricos como la Cuenca Alta y Media del Río Bogotá según POMCA 2019; y la presencia de ecosistemas estratégicos como páramos, cerros, aguas. El territorio incluye cinco complejos de páramos: Rabanal, Chingaza, Cruz Verde-Sumapaz, Guerrero, Altiplano.

Así, la región Sabana de Bogotá se localiza en el centro del país, se encuentran contenidos el distrito capital y los municipios de Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y parte parcial con Bojacá, Chipaque, Chocontá, Cogua, El Rosal, Cucunubá, Facatativá, Guasca, Guatavita, La Calera, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Subachoque, Suesca, Tausa, Villapinzón y Zipaquirá. Al norte la Sabana de Bogotá limita con los municipios de: Carmen De Carupa, Lenguaque, Pacho, Sutatausa, y parte parcial con Chocontá, Cucunubá, Suesca, Villapinzón y Tausa. Al oeste limita con Choachí, Mchetá, Ubaque y parte parcial con Chipaque, Guasca, Guatavita, La Calera y Sesquilé. Al sur limita con Pasca, Sylvania, Fusagasugá, Une y parte parcial con Sibaté y Soacha. Al oeste limita con Albán, Anolaima, Granada, La Vega, San Antonio Del Tequendama, San Francisco, Sasaima, Supatá, Zipacón y parte parcial con Bojacá, Cogua, El Rosal, Facatativá, Subachoque y Zipaquirá.

En este ámbito de aplicación, las directrices consisten en criterios y reglas vinculantes para el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial y orientarán las actuaciones de las autoridades ambientales, los esquemas asociativos territoriales y las entidades territoriales en el marco de sus competencias. Por ello, deberán ser tenidas en cuenta por los municipios, Distrito Capital, departamentos y esquema asociativo como norma de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia en la formulación, revisión, modificación y adopción de los planes de ordenamiento territorial departamentales, municipales, distrital y plan estratégico y de ordenamiento metropolitano. Además, los agentes públicos y privados a cargo del desarrollo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en la Sabana de Bogotá estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el decreto y sus prevalencias desde la prefactibilidad de estos. Es decir, las directrices hacen parte del nivel 1 de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial según se indica en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Además, en su ámbito de aplicación, las directrices orientan el modelo de ocupación de la Sabana de Bogotá como un área de interés ecológico nacional, pariendo de la importancia de la conectividad de toda la estructura ecológica de esta área y permite tener una visión ecosistémica e integral de la Sabana que trasciende la división municipal y permite orientar el ordenamiento en dicha lógica regional.

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

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La Ley 99 de 1993, que regula el sector ambiental, establece como uno de los principios generales ambientales que “[l]a biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible”. Además, establece que “[l]as zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial”, así como “[e]l paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido” y que “[l]a acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.”


Esta misma norma, establece en su artículo 5 las funciones que le corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, señalando, entre otras, que le corresponde establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, así como determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales. Este mismo artículo también establece como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la regulación de las condiciones generales para el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades que contaminen, deterioren o destruyan del entorno o del patrimonio natural.

Sumadas a las funciones anteriormente señaladas, el artículo 5 establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene a cargo la dirección y coordinación de la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y la adopción de las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres, así como tomar las medidas para defender especies en extinción o en peligro de serlo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen como función principal la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Esta función debe cumplirse de manera sujeta a las disposiciones legales vigentes, y especialmente, a las regulaciones, pautas y directrices definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de autoridad nacional y ente rector de la política ambiental. En este sentido, el Ministerio no solo orienta el quehacer de las Corporaciones, sino que garantiza la articulación técnica y normativa del Sistema Nacional Ambiental, con el fin de asegurar una gestión ambiental coherente y coordinada en todo el territorio nacional.

En este contexto, en el marco de las funciones que tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Ley 99 de 1993 define en su artículo 7 el ordenamiento ambiental del territorio

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

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. Es decir, ordenamiento ambiental del territorio es fundamental para garantizar el desarrollo sostenible.

Ley 388 de 1997, que reglamenta la expedición de los planes de ordenamiento territorial, establece en su artículo 10, modificado por la Ley 2294 de 2023, las determinantes de superior jerarquía del ordenamiento territorial, donde el nivel 1 se refiere a la protección ambiental:

“Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

1. 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.

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.


b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

(...)

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

Parágrafo 1. 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 con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Parágrafo 2. 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.


Parágrafo 3. Para los territorios y territorialidades indígenas y para los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los determinantes del ordenamiento del territorio, indicados en este artículo, respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y/o comunidad Indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades.”

Por su parte, el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 establece que:

“ARTICULO 61. Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.”

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

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por medio de las Resolución 2001 de 2016 y 1499 de 2018 definió las áreas compatibles con la Minería, en esta oportunidad desarrolla el inciso tercero que se refiere al ordenamiento territorial, expidiendo directrices de ordenamiento que entran como determinantes ambientales y orientaciones para las actuaciones de las autoridades ambientales en la Sabana de Bogotá.

La Constitución crea las condiciones para la protección de la Sabana de Bogotá y consagra en grandes propósitos definidos en los artículos 8°, 79° y 80° que es deber del Estado proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación para el logro de estos fines; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; además que deberán prevenirse y controlarse los factores de deterioro ambiental.


A su vez, el inciso segundo del artículo 58 de la Constitución dispone que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones y que, como tal, le es inherente una función ecológica. Este decreto desarrolla ese mandato al orientar el uso del suelo y de los recursos naturales de la Sabana de Bogotá, armonizando el ejercicio del derecho de propiedad con la protección del interés ecológico nacional declarado por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

De igual manera, los artículos 311 y 313 de la Constitución Política definen al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, atribuyendo a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo dentro de su jurisdicción. No obstante, tal competencia se ejerce en el marco de la Constitución y la ley, lo que implica que los municipios deben sujetarse a las determinantes de superior jerarquía —entre ellas las ambientales— fijadas por el legislador y por las autoridades nacionales competentes, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Esta interpretación resulta concordante con la Ley 1454 de 2011, “por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial”, que en su artículo 27 establece que la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias en materia de ordenamiento territorial de manera articulada, coherente y armónica, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En ese sentido, las presentes directrices no sustituyen la facultad reglamentaria de los concejos sobre los usos del suelo, sino que se incorporan como marco de referencia obligatorio de nivel superior que orienta y limita el ejercicio de dicha competencia en la Sabana de Bogotá.

De igual forma este acto administrativo, se articula con la Ley 2294 de 2023 que orienta dos de sus ejes de transformación al Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Estos enfoques y derechos buscan un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, a partir de la protección derivada de las determinantes ambientales y de las áreas de especial interés. Para materializar dicho eje, se tienen contemplados diversos mecanismos, entre esos los establecidos en los artículos 32° de la Ley 2294 de 202 y su modificación en el artículo 10° de la Ley 388 de 1997.

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

En particular, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, incorporadas como parte integral de la Ley 2294 de 2023, disponen expresamente que, con el fin de asegurar la protección de la Sabana de Bogotá, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la región, en desarrollo del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 5 de la misma ley. El presente proyecto de decreto constituye precisamente el instrumento mediante el cual se concreta dicho mandato del Plan Nacional de Desarrollo.

En tal sentido, se busca que la formulación de estas directrices para el ordenamiento ambiental para la protección de la Sabana de Bogotá permita mejorar los procesos de planificación y gestión ambiental que trasciendan hacia modelos de ocupación territorial, basados en el ordenamiento territorial alrededor del agua, cuyos propósitos se orientan a:

- Proteger el suelo, el paisaje y la biodiversidad, evitando el sellamiento y priorizando la destinación agropecuaria y ambiental de la Sabana.
- Fortalecer la protección de los suelos rurales y su vocación agropecuaria, que conserven el agua, el recurso suelo y la biodiversidad, y promover un modelo sostenible.
- Orientar la implantación de infraestructuras que minimicen conflictos e impactos ambientales, asegurando su compatibilidad con el desarrollo territorial y la protección de ecosistemas.
- Proteger y restaurar ecosistemas como páramos, humedales, bosques andinos y subxerofitia, garantizando su conectividad, la conservación de especies amenazadas y promoviendo la renaturalización en áreas urbanas.
- Regular la actividad minera, aumentando el control ambiental y promoviendo la restauración de los ecosistemas afectados.
- Asegurar la seguridad y justicia hídrica, optimizando el manejo del agua en la cuenca del río Bogotá y protegiendo las zonas de recarga de acuíferos.


Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

A través del presente acto administrativo se desarrollan las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecidas en la Ley 99 de 1993, se persigue el interés superior constitucional de la protección ambiental, se orienta el ordenamiento ambiental del territorio por medio de determinantes del nivel 1 del que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se desarrolla el alcance de la declaratoria de la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional que hace el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

En consecuencia, el decreto no crea un nuevo régimen sustantivo autónomo, sino que concreta y articula el bloque normativo existente —Constitución Política, Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011, Ley 2294 de 2023 y demás normas concordantes— en un conjunto de directrices ambientales específicas para la Sabana de Bogotá, que deberán ser observadas por las autoridades ambientales, los entes territoriales, los esquemas asociativos y los agentes públicos y privados en el ejercicio de sus competencias ambientales, de ordenamiento y gestión del territorio.

3.2. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:

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

Adiciona un párrafo al artículo 3 de la Resolución 1552 de 2005 por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyecto y se toman otras determinaciones.

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

Se hizo una amplia revisión de jurisprudencia y decisiones judiciales así:

Que la Corte Constitucional sobre este artículo, en la Sentencia C-534 de 1996 indicó que:

“Es el caso del artículo 61° de la Ley 99 de 1993, a través del cual el legislador, en desarrollo de las competencias que le atribuyó el Constituyente, y especialmente del principio consagrado en el artículo 8° de la C. P., declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.


Tal determinación presupone una decisión de carácter técnico, que implica que el legislador, con plena capacidad para hacerlo, reconoce esos recursos como esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.

Que en relación con la declaratoria de **INTERES ECOLOGICO NACIONAL** de la Sabana de Bogotá. la mencionada Sentencia, señaló reafirmó la validez constitucional de la declaración de la Sabana de Bogotá como área de interés ecológico nacional, según lo establecido en el artículo 61° de la Ley 99 de 1993:

“(…)

En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, las políticas y definiciones de carácter general se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera, lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las entidades territoriales, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar "al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad".

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

Que, de otra parte, respecto del **MEDIO AMBIENTE SANO** en la misma Sentencia dispone que:

“(…)

El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central. El legislador podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos. Esas políticas y definiciones de carácter general se imponen, y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente, con diferente intensidad, según se trate de la regulación de un recurso natural, cuyo manejo incida, en mayor o menor medida, sobre los ecosistemas regionales o nacional.


Conforme a la **Sentencia C-534/96**. “Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287° de la C.P.”

Así, se da cumplimiento a lo dispuesto sobre autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a éstas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más en tratándose de protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la Nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de una República unitaria.

Posterior a la jurisprudencia 1996 que trata específicamente la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1996, la Corte Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia en la que ha abordado la tensión entre el nivel central y el municipal en materia de ordenamiento territorial.

En la sentencia **C-149 de 2010** la Corte Constitucional analizó la demanda en contra del artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, de acuerdo con el cual “[l]os macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional”.

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

En dicha oportunidad la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la norma. Concluyó que se habían vaciado las competencias de los entes territoriales al desplazar su competencia relacionada con la adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y, específicamente, al no permitirles “participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs”. Es decir, la norma no previó “fórmulas para la coordinación en el ejercicio de tales atribuciones, sino que estableció una estructura jurídica de supra-subordinación con prevalencia del nivel central sobre las autoridades locales”.

La Corte hizo énfasis en que “la posibilidad de que mediante los MISN se pueda modificar de manera automática cualquier POT, termina generando una grave inseguridad jurídica sobre los mismos, siendo inadmisibles que actos administrativos adoptados por una autoridad del orden nacional terminen convirtiéndose en instrumentos de planeación que se sobrepongan a los POTs. No es que se impida la viabilidad jurídica de los MISN, sino que estos deben observar los principios constitucionales, especialmente aquellos que imponen el respeto por las competencias asignadas a las autoridades locales”. También cuestiona que la norma “no puede alterar el sistema de fuentes estableciendo una supremacía entre los MISN y los POTs”.


De esta sentencia es claro que la limitación a la competencia de los municipios de definir su ordenamiento territorial no puede constituir un vaciamiento de dicha facultad.

En la sentencia **C-123 de 2014** la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, de acuerdo con el cual “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo”.

La Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo “en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”.

En relación con el principio de Estado Unitario, la Corte sostuvo que “la simple existencia de una regulación nacional que establezca límites a la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no implica *per se* vulneración del principio de autonomía territorial. Por el contrario, esta parece ser la opción contenida en la Constitución, que i) en su artículo 288 prevé que la gestión de sus intereses por parte de, entre otros, los municipios debe hacerse dentro de los límites de la Constitución y **la ley**; ii) que determina que, más que regular, los consejos municipales reglamentaran los usos del suelo, reglamentación que, como es obvio,

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


debe hacerse **en acuerdo con la regulación legal existente** –artículos 311 y 313 numeral 7- ; iii) que prevé que la distribución de competencias se hará en los términos en que establezca **la ley** –artículo 288-; iv) que asigna la propiedad del subsuelo al Estado –artículo 332-; v) que asigna la propiedad de los recursos naturales al Estado –artículo 332-; vi) que determina que la intervención del Estado en la economía debe seguir los parámetros establecidos en **la ley** – artículo 334-; y vii) que dicha intervención debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio” (énfasis propio).

En esos términos, la Corte ponderó el principio de Estado Unitario y el principio de autonomía territorial, teniendo en cuenta que la norma sí eliminaba por completo la competencia de los concejos para excluir zonas de su territorio de exploración y explotación minera, lo que se traducía en un desconocimiento del derecho de los municipios y distritos de gobernarse por autoridades propias y de la competencia general de reglamentación que en materia de usos de suelo les reconoce la Constitución. En este punto, hizo particular énfasis en las consecuencias, ecológicas, sociales y económicas de la minería sobre los municipios. Sin embargo, aclaró que debido a que la autonomía territorial no es un principio absoluto y a que se debe respetar el principio de conservación del derecho, debía optarse por una exequibilidad condicionada.

Posteriormente, en la Sentencia **C-273 de 2016**, la Corte analizó la misma norma y declaró su inexecutable. Determinó que la norma, al prohibir a las entidades territoriales excluir temporal o permanente la actividad minera, afectaba de forma directa y definitiva su competencia constitucional para ordenar sus territorios. Argumentó que el artículo 37 desconoció la reserva de ley orgánica, entendida como una garantía institucional que pretende darle mayor estabilidad a la distribución de dichas competencias.

En la sentencia **C-035 de 2016** la Corte analizó si la facultad de las entidades del orden nacional de crear y ampliar áreas de reserva minera desconocía la autonomía territorial. En este caso la Alto Tribunal Constitucional reiteró que “el régimen de autonomía de las entidades territoriales no se agota en la Constitución Política sino que se desarrolla en la ley”, por lo que el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad para fijar el alcance de sus competencias y funciones. Sin embargo, concluyó que la norma no contemplaba un mecanismo que permitiera la coordinación entre las entidades competentes para seleccionar las áreas de reserva especial minera y las autoridades municipales, pues los criterios generales con fundamento en los cuales la Autoridad Nacional Minera selecciona y el Ministerio de Minas otorgan las áreas de reserva minera corresponden exclusivamente a su potencial minero.

En esos términos, declaró la exequibilidad condicionada de la norma bajo el entendido de que “i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo y, ii) si la autoridad competente ya definió las áreas de reserva minera, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. También, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la

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

definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial”.

En la sentencia **C-077 de 2017** la Corte estudió la ley 1776 de 2016 que, entre otras cosas, determinó que la UPRA definiría los lineamientos, criterios y parámetros relacionados con el uso actual y potencial del suelo, y la ordenación geográfica, que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios, y que la delimitación y aprobación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES) está a cargo del Gobierno Nacional.


La Corte declaró la inexecutable de la expresión “que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios” al considerar que son una imposición en materia de ordenamiento territorial para las autoridades locales que no contempla ningún mecanismo de coordinación que permita armonizar los principios de organización unitaria y de autonomía territorial. La Corte consideró que incluir este mecanismo resultaba fundamental “teniendo en cuenta que la identificación, delimitación y aprobación de una zona Zidres tiene gran impacto en el ordenamiento territorial de los municipios y afecta los usos del suelo, los entes territoriales (municipios)”, lo que ameritaba que los concejos municipales fueran convocados al proceso de toma de decisiones sobre la identificación, delimitación y aprobación de una zona Zidres por su facultad de reglamentar los usos del suelo.

Específicamente, la Corte cuestionó que, a pesar de que la ley le otorga a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural funciones de “*identificación de prioridades*” y “*de concertación entre autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural, en armonía con los planes, planes básicos y/o esquemas de ordenamiento territorial*”, no hace referencia específica a una participación auténtica de las autoridades locales en la definición, delimitación y aprobación de las zonas Zidres, mediante una concurrencia y coordinación efectivas entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, para la adopción de decisiones que afectan de manera significativa no solamente el uso del suelo y el ordenamiento territorial, sino la vida de las comunidades rurales de los municipios.

Por esa razón, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de las normas relacionadas con la delimitación y aprobación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social “en el entendido que la identificación, delimitación, y aprobación de la zonas Zidres, por parte del Gobierno Nacional, deberá estar precedida de un proceso de información y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por esas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios” (énfasis propio).

En la sentencia **C-138 de 2020** la Corte Constitucional analizó si la función de los departamentos de establecer directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial, y de formular Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT) establecidas en la Ley 1454 de 2011 constituían violaciones a la autonomía municipal. En este caso, la Corte concluyó que la norma era exequible. Explicó que “la reglamentación de los usos del suelo no agota la función

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

de ordenamiento territorial y, por el contrario, en esta función concurren competencias nacionales, departamentales y municipales”.


De esa forma, sostuvo que la norma habilita a los departamentos para establecer unas directrices que no reglamentan directamente los usos del suelo, sino que determinan escenarios de ocupación y usos del suelo que cumplen la labor de guiar a los concejos para el ejercicio de su función. Por otra parte, indicó que los PDOT buscan desarrollar la manera cómo podrían implementarse las políticas, directrices y estrategias sin desconocer la función de los concejos para reglamentar los usos del suelo. Así, estas competencias son una expresión del principio de coordinación y, específicamente, “permite la consideración de realidades que sobrepasan los límites de determinado municipio, tales como las variantes geológicas, por ejemplo, la existencia de cuencas hidrográficas, los riesgos naturales y los asentamientos humanos y, a la vez, otorga un instrumento adecuado a los departamentos para mejorar la planeación del desarrollo ecológico, social, económico y cultural de su territorio frente a municipios rezagados, con lo que, se puede propender por un desarrollo más uniforme, equitativo, integral y ambientalmente sostenible”. Sin embargo, la Corte aclaró que se “deberá determinar la relación jurídica que existirá entre los PDOT y los POT, pero sin que ésta signifique una imposición unilateral del departamento al municipio, sino una forma de coordinación administrativa”.

En este fallo la Corte cita justamente su sentencia de 1996 que analiza el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 para referirse a los límites que puede tener el ordenamiento territorial.

Por último, en la sentencia **C-015 de 2023** la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de los artículos 14, 16 y 22 (parcial) de la Ley orgánica 2199 de 2022 sobre la Región Metropolitana, que, entre cosas, determinó que “el Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana, 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. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación; también, se deberán tener en cuenta en los planes de desarrollo”.

La Corte declaró la constitucionalidad de la norma. Nuevamente explicó que “la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, regionales, departamentales, municipales y distritales”. Sostuvo específicamente que “hay asuntos y problemáticas que trascienden la órbita de cada entidad territorial local que requieren la participación conjunta de distintos niveles y autoridades de la administración pública en aras del interés común”. De esa forma, la regulación de los usos del suelo no es una función soberana, sino que debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la ley. “Si el Constituyente hubiese querido radicar en cabeza de los municipios y distritos y sus corporaciones públicas la facultad de regulación integral de los usos del suelo, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa, exclusiva y excluyente, más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 y en el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución”.

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

Por lo tanto, la norma acusada no es contrario a la autonomía territorial. “De las disposiciones del artículo 14 (inciso 3º) y del numeral 7º del artículo 16 de la norma demandada se desprende que se limitan a establecer regulación, determinantes, directivas y lineamientos en materia de ordenamiento territorial vinculantes y que, por lo tanto, deben ser acatados por las entidades territoriales que se asocien voluntariamente a la RMBC. En los términos de la jurisprudencia constitucional, dichas disposiciones no solo resultan admisibles sino robustecen el hecho de que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración”. “En este sentido, la Corte considera que las disposiciones acusadas, lejos de suplantar la labor de reglamentar los usos del suelo, simplemente hacen parte del marco normativo, junto con la Constitución y las demás leyes aplicables, dentro del cual los municipios que decidan asociarse a la RMBC, deben desarrollar su facultad reglamentaria. La atribución de reglamentar específicamente los usos del suelo se mantiene intacta. Lo anterior, resulta evidente, de conformidad con las disposiciones acusadas, en la medida en que son las propias entidades territoriales en referencia las que deben llevar a cabo la armonización de los planes de ordenamiento territorial”. “Adicionalmente, no se debe perder de vista que son las propias corporaciones públicas, en función de su autonomía territorial, las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC y acatar sus decisiones”.


De todas las sentencias anteriormente reseñadas se puede concluir que en el ordenamiento territorial confluyen los distintos niveles, desde el nacional hasta el municipal. Si bien la competencia de definir el mismo está cabeza de los municipios, pueden establecerse limitaciones, siempre y cuando las mismas no vacíen la competencia por completo. Además, en materia ambiental, en virtud del interés superior de la protección ambiental, la concurrencia para cumplir esta finalidad de protección es un principio fundamental. Así, la concurrencia, la coordinación y la subsidiariedad son principios fundamentales que rigen la relación de los distintos niveles.

Que sobre el valor ambiental de la Sabana de Bogotá conexos al recurso hídrico. el Fallo 662 de 2006 Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la **ACCIÓN POPULAR Num. 2005-00662**, señalo que:

"Bosque Oriental de Bogotá", se ubica en la sabana de Bogotá, zona a su vez de interés ecológico nacional, de importancia hídrica, como reserva hace parte de la estructura ecológica principal de Bogotá y guarda en su seno otros valores ambientales como se ha dejado consignado, que además se relacionan entre sí.

Ahora bien, la Sabana de Bogotá esta a su vez sobre la cordillera oriental de los Andes, y la Sala consultado literatura sobre el tema, observa que la referida cordillera por sus condiciones orográficas da lugar a 5 vertientes de importancia hidrográfica, y Colombia se localiza entre 14º de latitud norte y 4º grados latitud sur, localización que la sitúa dentro de la franja en donde se encuentra la zona de convergencia intertropical, zona que se conoce como surtidor hídrico del planeta. La zona de convergencia intertropical es la zona donde existe mayor volumen de precipitaciones anuales, donde se generan mayores volúmenes de evaporación e incidencia en el clima. De allí que este asunto no solo sea 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	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

interés Nacional, sino que también ocupe el interés internacional, pues Colombia ha suscrito Tratados Internacionales que lo vinculan con la preservación del ecosistema global".

3.4. Circunstancias jurídicas adicionales

Además del marco constitucional ya señalado y el caso particular de la Sabana de Bogotá, existe un amplio desarrollo normativo en materia de protección ambiental que constituyen el sustento de las directrices que se dictan en la presente resolución.


Colombia adoptó por medio de la Ley 165 de 1994 el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual establece en su artículo 8 que las partes firmantes deberán crear un sistema de áreas protegidas y áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. Además, señala la importancia de la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados, así como la recuperación de especies amenazadas por medio de estrategias de ordenación, e impedir la introducción de especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies, junto con medidas de control o erradicación.

En materia de protección de páramos el artículo 1 numeral 4 de la Ley 99 de 1993 señala que *"las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial."* Y la Ley 1930 de 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia" reitera que los páramos son ecosistemas estratégicos y establece directrices para propender por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento. Además, establece la necesidad de diseñar estrategias con enfoque diferencial para los habitantes tradicionales de los páramos.

En materia de protección de los ecosistemas de humedal la Ley 357 de 1997 aprobó la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971), siendo esta convención un acuerdo internacional que promueve la conservación y el uso racional de los humedales. Además, la Ley 2468 de 2025 reconoció la importancia de estos ecosistemas de humedal para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático basada en ecosistemas y la Ley 2478 de 2025 promueve la protección, conservación y restauración de humedales en el territorio nacional, estableciendo medidas específicas para su protección y fomenta la participación comunitaria.

La Ley 1931 de 2018 "por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático" en el numeral 1 del artículo 7 establece que corresponde a los Ministerios que hacen parte del SISCLIMA en el ámbito de sus competencias impartir las directrices y adoptar las acciones necesarias para asegurar en el marco de sus competencias el cumplimiento de la meta de reducción de gases de efecto invernadero y las metas de adaptación. Por su parte, la Ley 1523 de 2012 que establece la política nacional de gestión del riesgo reconoce, bajo el principio de sostenibilidad ambiental, que los procesos de uso y ocupación insostenible del territorio derivan el riesgo de desastres y que, por lo tanto, se requiere de una explotación racional de los recursos

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

naturales y la protección del medio ambiente como características irreductibles de sostenibilidad ambiental que contribuyen a la gestión del riesgo de desastres. Por ello, en el artículo 31 de la mencionada ley indica que las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, que permita mejorar la gestión ambiental territorial sostenible. De ahí, que deba desarrollar su competencia, entre otras, en el marco de reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio que para los efectos dicte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del SINA.

Recientemente el Congreso de la República adoptó la Ley 2476 de 2025 de ciudades verdes, la cual propende por el aumento significativo de la superficie y la calidad de los espacios verdes y azules en zonas urbanas, de expansión urbana, periurbanas y densamente pobladas, entre otras, integrando la biodiversidad en la planificación y gestión de los centros urbanos e implementando las Soluciones basadas en la Naturaleza para lograr ciudades verdes, resilientes y biodiversas en el país. Define en su artículo 3 numeral 2 a las ciudades verdes, resilientes y biodiversas como "aquellos municipios, distritos y áreas metropolitanas que dentro de sus procesos de planeación y adopción de políticas públicas, reconocen, valoran, priorizan e incorporan criterios de adaptación, restauración ecológica, conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, maximizando así el bienestar humano, la salud pública y mental; fomentando dinámicas positivas entre la naturaleza, el espacio público y las personas con el fin de mejorar la calidad ambiental y la calidad de vida de las personas."


Por su parte, el Decreto 2245 de 2018, *"Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas"* particularmente, en el artículo 2.2.3.2.3A.1. en el objeto y ámbito de aplicación, establece *"los criterios técnicos con base en los cuales las Autoridades Ambientales competentes realizarán los estudios para el acotamiento de las rondas hídricas en el área de su jurisdicción"*, y es enfática en precisar que *"La ronda hídrica se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental"*.

La Resolución No 126 de 2024 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinó el inventario de especies categorizadas como amenazadas, donde se encuentra dicho listado para la Sabana de Bogotá.

3.5. Otras normas relevantes

Frente a la relevancia de las comunidades étnicas en el ordenamiento territorial, es pertinente señalar que el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 que modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sobre determinantes del ordenamiento territorial, señala que para los territorios y territorialidades indígenas los determinantes del ordenamiento del territorio respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y/o comunidad Indígena. Y que, en todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades.

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


El Decreto 1275 de 2024 reconoce y fortalece las competencias ambientales de las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los consejos indígenas, y otras estructuras similares de gobierno propio, en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales. Estas competencias se reconocen en los resguardos indígenas, los territorios indígenas, los territorios ancestrales, las territorialidades y las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena.

Como un antecedente de orden local de la integración de los sitios sagrados en el ordenamiento territorial está el plan de ordenamiento territorial del Distrito Capital. El Decreto Distrital 555 de 2021 por medio cual se adopta el plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C. define en el 80 la Estructura Integradora de Patrimonios en la que se reconocen y valoran las manifestaciones identitarias como la ancestralidad Muisca, que inciden en la caracterización del territorio y la identificación de oficios ancestrales y tradicionales e infraestructura y prácticas culturales, procurando su permanencia. Para concretar lo anterior, el parágrafo 10 del citado artículo 80 dispone que el Distrito propenderá por el reconocimiento y cuidado del sistema de sitios sagrados de la comunidad Muisca. Así, en desarrollo de esta disposición, mediante la Resolución 2664 de 2023 por la cual se reconoce el Sistema de Sitios Sagrados Muisca – SSSM, el distrito capital adoptó un mapa de sitios sagrados en la ciudad de Bogotá, el cual está conformado por setenta y ocho (78) sitios y/o elementos.

Para el caso de la Sabana de Bogotá es relevante resaltar que el Pueblo Muysca de Suba, Bosa, Cota, Chía, Tocancipá y Sesquilé la Sabana de Bogotá es un territorio vivo ancestralmente habitado que constituye el escenario milenario del ordenamiento ambiental, espiritual, cultural y productivo del pueblo Muysca. En este sentido, el territorio está entretejido por una red de elementos materiales y simbólicos como camellones, caminos ancestrales, cercados, humedales, acuíferos, chupquas, quebradas, lagunas y nacimientos de agua que estructuran un sistema territorial regido por el calendario espiritual, ambiental y agrícola indígena. Por ello, para el Pueblo Muysca, proteger los sitios sagrados es salvaguardar la continuidad espiritual, cultural y física de un pueblo que sigue habitando y dialogando con su territorio vivo (Radicado No. 2025E1-024630).

Por su parte, en materia de otros sectores como el agricultura, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en desarrollo de la Ley 2294 de 2023, expidió la Resolución 507 de 2023 "*Por la cual se identifica una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en la provincia Sabana Centro del Departamento de Cundinamarca (...)*", donde se propone fortalecer el nivel 2 del artículo 10° de la Ley 388 de 1997, con el objetivo de proteger el derecho humano a la alimentación considerando la forma en la que transformación productiva se relaciona con el ambiente, sustentada en el conocimiento del ciclo del agua y en las formas de ocupar el territorio en armonía con la naturaleza, reconociendo a la Sabana de Bogotá como un activo del país para la gobernanza. En desarrollo de estas disposiciones, el 13 de agosto de 2025 dicho Ministerio adoptó la Resolución 266 de 2025 por medio de la cual declaró el Área de Protección para la

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

Producción de Alimentos (APPA) en el municipio de Sopó de la Provincia de Sabana Centro ubicado en el departamento de Cundinamarca, como una medida constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada para la garantía del derecho a la alimentación en el marco de las determinantes del ordenamiento territorial.

3.6. Decisiones judiciales relacionadas con la expedición del decreto

El 14 de marzo de 2025 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, ordenó, en el marco del seguimiento al cumplimiento del fallo de 2014 sobre la descontaminación del río Bogotá que:

"DECRÉTASE como medida cautelar provisional que se reinicie y agoten las etapas de que da cuenta la parte motiva de esta providencia, haciendo hincapié que los documentos y pruebas técnicas practicadas deberán someterse a la contradicción de los sujetos y entidades que no tuvieron la oportunidad de ser oídos y de controvertirlos y contradecirlos en los términos del inciso segundo del artículo 138 del Código General del Proceso."


En el marco del cumplimiento de dicha orden el Minsiterio de Ambiente y Desarrollo Sostenible amplió los espacios de participación y coordinación. A partir de dicho reinicio adelantó más de 50 mesas de articulación y coordinación, así como más de 50 espacios de participación e información sobre el proyecto de resolución.

El 26 de junio de 2025 el Consejo de Estado modificó la medida cautelar decretada el 14 de marzo de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, y ordenó en el marco del cumplimiento del fallo de 2014 sobre la descontaminación del río Bogotá que:

MODIFICAR el ordinal segundo de la providencia de 14 de marzo de 2025, proferida por la **SECCIÓN CUARTA -SUBSECCIÓN "B"- DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, el cual quedará así:

"[...] SEGUNDO: DECRETAR como medida cautelar que la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - CECH convoque a una reunión, en los términos del Acuerdo 08 de 16 de octubre de 2020, para que se discutan los efectos del proyecto de resolución que define los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014."

En cumplimiento de la anterior orden se convocó y realizó la reunión del Consejo Estratégico de Cuenca Hidrográfica CECH para discutir los efectos del proyecto de decreto que define directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá. La Sesión 57 del CECH se desarrolló en 7 partes y una sesión de las mesas técnicas y jurídica. Culminó el 2 de diciembre de 2025 con la aprobación por unanimidad de las actas de la discusión de los efectos de la resolución.

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

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No se requiere. Lo anterior teniendo presente que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó el análisis de los Efectos del proyecto de acto administrativo con respecto a la sentencia del Rio Bogotá y otros impactos, documento incluido como Anexo 4. del Documento Técnico de Soporte del presente proyecto de acto administrativo. De la misma forma se incluyó un artículo explícito en el proyecto de iniciativa normativa con un "régimen de transición", el cual reconoce las situaciones jurídicas consolidadas.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Para el desarrollo del artículo 24 sobre la Evaluación Ambiental Estratégica sobre la infraestructura energética y vial de la Sabana de Bogotá, se precisa que dicha evaluación se adelantará a través del Programa aprobado para la Sabana de Bogotá ante el Fondo para la Vida.

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

Teniendo en cuenta que el objeto del presente decreto es guiar el ordenamiento ambiental de la sabana para su transición y adaptación territorial y al cambio climático, y su ordenamiento alrededor del agua, se proyecta que la incorporación de las presentes directrices en todas las decisiones de ordenamiento ambiental del territorio impacten positivamente en la recuperación y protección de los ecosistemas de la sabana como área de interés ecológico nacional con destinación prioritaria agropecuaria y forestal.


7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de decreto tiene como sustento técnico el documento técnico denominado "Directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá", de diciembre del 2025, elaborado por la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental SINA, la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico, la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana, y la Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El documento técnico mencionado se generó igualmente con información técnica y científica suministrados por el Instituto Humboldt, el IDEAM, el SGC, el IGAC, la CAR Cundinamarca, Parques Nacionales Nacionales, ANLA, DANE, entre otros.

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>	x
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A

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
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

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>	X
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>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:



Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo (área(s) misional(es))

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades (área(s) misional(es))

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.