

Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2025

Doctora

**IRENE VÉLEZ TORRES**

Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)



Vigencia:	2025	Consecutivo:	ASO-D-1530
Vigencia	2025		
Consecutivo	ASO-D-1530		
Asunto	COMENTARIOS DE ASOCAPITALES AL PROYECTO DE RESOLU.		
Fecha de Radicación	19/12/2025-12:49 PM		
Destinatarios Externos	IRENE VÉLEZ TORRES - MINISTRA DE AMBIENTE Y.		

**Referencia:** Comentarios de Asocapitales al Proyecto de Resolución "*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*".

Respetada Doctora Irene

En relación con el Proyecto de Resolución "*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*", la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES) solicita que se tengan en cuenta las siguientes observaciones:

La adopción de una zonificación ambiental de alcance nacional, mediante acto administrativo de carácter resolutivo y aplicada sobre suelos urbanos y rurales de los municipios, se adelanta por fuera de los instrumentos de ordenamiento previstos en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 99 de 1993, tales como los planes de ordenamiento territorial (POT), los determinantes ambientales expedidos por las corporaciones autónomas regionales, los planes de ordenación y manejo de cuencas (POMCA) y los planes de manejo ambiental.

Al definir una zonificación ambiental sin acudir a los procedimientos legalmente establecidos, tales como el diagnóstico, la concertación, la participación y la adopción a través de los instrumentos urbanísticos competentes, la resolución introduce criterios de ordenación del territorio que inciden en decisiones propias y exclusivas del nivel municipal, entre ellas la clasificación del suelo, la definición de tratamientos urbanísticos, la expansión urbana y la protección de ecosistemas.

Ello desconoce la autonomía territorial prevista constitucionalmente en el artículo 287, al superponer una cartografía oficial que podría condicionar el ejercicio de las competencias municipales sin un marco legal habilitante y sin la debida articulación con los instrumentos vigentes del sistema de planificación territorial.

Ahora bien, tanto la memoria justificativa como el proyecto de resolución atribuyen a la zonificación ambiental funciones como la identificación de áreas susceptibles de ser declaradas áreas protegidas, su utilización como insumo para la adopción de planes de manejo ambiental y el apoyo a los procesos de actualización del ordenamiento territorial municipal. No obstante, la metodología del Plan de Zonificación Ambiental (PZA) se concibió de manera específica para la delimitación de la frontera agrícola, la identificación de Áreas de Especial Importancia Ambiental (AIEA) y la orientación del manejo de los suelos rurales en territorios priorizados para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Por ende, estos nuevos usos no se encuentran previstos en la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 2012, la Resolución 1608 de 2021 ni en el marco normativo del SINAP. En tal sentido, se advierte que el proyecto redefine de manera sustancial el alcance de un instrumento concebido para el ordenamiento rural en contextos de posconflicto, proyectándolo como una herramienta de planificación ambiental de carácter general, sin que exista sustento normativo, científico ni técnico que justifique dicha ampliación funcional. Asimismo, su extensión a municipios no priorizados, así como a territorios urbanos o metropolitanos, constituye un cambio de alcance que no se encuentra previsto en el marco jurídico vigente.

Si bien el artículo 3 dispone que la zonificación no constituye un determinante ambiental, de manera simultánea la habilita como insumo para la identificación de determinantes y para la planificación territorial. Esta ambigüedad genera un escenario en el cual el instrumento adquiere efectos prácticos equiparables a los de un determinante ambiental, sin contar con un fundamento legal que así lo habilite. Tal situación puede derivar en la superposición de instrumentos de planificación y en eventuales tensiones con la autonomía territorial reconocida por la Constitución Política y desarrollada por la Ley 1454 de 2011.

De otra parte, el proyecto califica la zonificación como un instrumento de carácter “indicativo”. No obstante, tanto la memoria justificativa como el articulado le atribuyen funciones que desbordan dicha naturaleza, al señalar que permite definir medidas de protección ambiental, orientar procesos de planificación territorial, incidir en la gestión de áreas protegidas y servir de insumo para las revisiones de los planes de ordenamiento territorial.

Una zonificación de carácter indicativo no debería definir medidas, imponer condicionamientos regulatorios ni servir de fundamento para declaratorias o decisiones administrativas de naturaleza vinculante, ni mucho menos para establecer zonificaciones de usos del suelo. En el presente caso, se advierte el uso del término “indicativo” como un recurso discursivo, mientras que, en la práctica, el instrumento adquiere una vocación prescriptiva sin el soporte técnico y

normativo requerido. De este modo, se configura una situación fáctica en la que la zonificación se consolida como un insumo técnico “oficial” capaz de incidir en la toma de decisiones, sin haber surtido los procedimientos formales exigidos por la Ley 388 de 1997 para la fijación de determinantes.

En consonancia con lo anterior, el proyecto afirma que la zonificación “puede constituir un elemento valioso” para otros procesos de planeación territorial. No obstante, dicha afirmación supone una expectativa de integración de la zonificación en los planes de ordenamiento territorial y en los demás instrumentos territoriales, lo cual resulta problemático por varias razones: la metodología empleada se encuentra construida a una escala 1:100.000, insuficiente para la adopción de decisiones en ámbitos urbanos; el instrumento no se encuentra previsto en la Ley 388 de 1997 ni en el régimen de determinantes ambientales; no ha sido objeto de procesos de concertación con las corporaciones autónomas regionales ni con los municipios; y no incorpora una evaluación de los impactos que podría generar en las dinámicas urbanas y metropolitanas.

Se advierte que la cartografía oficial podría utilizarse para cuestionar o condicionar decisiones de carácter local relacionadas con la clasificación del suelo, la expansión urbana, el desarrollo de infraestructura, los procesos de densificación, el tratamiento de los bordes urbano-rurales y la ejecución de proyectos estratégicos. Esta situación reviste especial preocupación a la luz de antecedentes recientes orientados a la definición de criterios de alcance supramunicipal, como ha ocurrido en el caso de la Sabana de Bogotá.

Asimismo, se observa la inclusión de territorios estratégicos como el Sumapaz, cuyo manejo se sitúa en una compleja intersección de competencias municipales, metropolitanas y regionales. Al respecto, el proyecto no incorpora un análisis de impacto sobre dichas dinámicas ni prevé mecanismos de articulación institucional que permitan gestionar eventuales conflictos normativos o de competencias.

Igualmente, se advierte que, en la medida en que esta zonificación pueda ser utilizada por entidades del orden nacional o sectorial como una referencia técnica “oficial”, se genera un efecto de injerencia en competencias propias del nivel municipal, sin que exista una norma con rango legal que habilite dicha incidencia. Esta situación puede traducirse en tensiones institucionales relacionadas con la clasificación y el manejo del suelo urbano y rural, la delimitación de áreas de expansión, la definición de infraestructuras estratégicas, la adopción de tratamientos y normas urbanísticas, así como las decisiones sobre densificación, usos del suelo y estructura ecológica.

El proyecto de resolución adopta una zonificación ambiental de alcance nacional que se aplica de manera directa sobre suelos rurales, suburbanos e incluso urbanos, sin que medie un instrumento de planificación que la habilite o le otorgue soporte técnico y jurídico suficiente, tales como determinantes ambientales formalmente emitidos, planes de ordenación y manejo de cuencas (POMCA) adoptados, sistemas de áreas protegidas debidamente declarados, planes de manejo ambiental, planes de ordenamiento territorial vigentes o en formulación, o figuras supramunicipales o regionales de ordenamiento.

Se advierte que la zonificación se produce de manera autónoma y con anterioridad a los instrumentos legalmente previstos para orientar el ordenamiento del territorio, lo que implica que el Ministerio estaría incorporando una capa de regulación ambiental sobre el suelo sin observar el marco procedimental exigido por la normatividad vigente, en particular la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 y el régimen del SINAP. En este contexto, se alerta sobre la posible consolidación de un instrumento paralelo al sistema de determinantes ambientales previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Asimismo, se advierte el riesgo de duplicidad o superposición de competencias entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales regionales.

Adicionalmente, el proyecto no precisa los mecanismos de articulación institucional con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), pese a que dichas entidades son las competentes para la emisión de los determinantes ambientales en los procesos de formulación y revisión de los planes de ordenamiento territorial.

Conforme a lo expuesto, resulta preocupante el impacto que las disposiciones planteadas por el Gobierno nacional en el presente proyecto de resolución puedan generar sobre los usos del suelo y los procesos de ordenamiento territorial definidos por las Entidades Territoriales, en particular en aquellas ciudades y municipios que previamente no se encontraban cobijados por dicha zonificación. En ese sentido, cualquier decisión normativa orientada a la protección de áreas de alto valor ecosistémico y ambiental debe ajustarse a la realidad territorial y desarrollarse de manera articulada con las dinámicas sociales y económicas propias de las ciudades y municipios del país.

Las decisiones relacionadas con el ordenamiento ambiental del territorio deben ser coordinadas y concertadas con las Entidades Territoriales y las autoridades ambientales, en armonía con los principios generales que rigen el ordenamiento territorial. En este contexto, el proyecto de resolución no parece considerar precedentes normativos relevantes definidos por la jurisprudencia constitucional. A modo de ejemplo, la Sentencia C-534 de 1996 estableció que:

*“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. Esto amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria a cargo de las entidades territoriales se desarrolle de manera aislada y contradictoria, y dé lugar al surgimiento de un ordenamiento que desborde el centro de autoridad”.*

Resulta pertinente que la presente resolución no sea adoptada sin que, de manera previa, se adelante un proceso adecuado de construcción y socialización. En este marco, se considera necesario vincular, dentro del procedimiento de declaratoria de la zonificación propuesta, a los equipos técnicos de las alcaldías que integran el ámbito territorial definido en la iniciativa. No obstante, ni la resolución ni el Documento Técnico de Soporte (DTS) hacen referencia a este aspecto, lo cual adquiere especial relevancia a efectos de evitar el desconocimiento de la competencia constitucional de los municipios para orientar el desarrollo de su territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, así como del deber que recae sobre todas las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, en los términos del artículo 209 de la misma.

Asimismo, resulta necesario desarrollar un proceso de participación efectiva de las alcaldías en la formulación de la zonificación propuesta, con el propósito de dar cumplimiento al principio de concurrencia entre la Nación y las Entidades Territoriales. Ello permitiría la adopción oportuna y coordinada de acciones orientadas a un objetivo común, sin menoscabar la autonomía territorial, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

Finalmente, se reitera la necesidad de que la cartografía mediante la cual se adoptaría la zonificación ambiental propuesta sea remitida en formatos que permitan su análisis a través de sistemas de información geográfica, tales como GDB o *shapefile*, con el fin de facilitar una evaluación técnica más precisa. Adicionalmente, la escala de trabajo de 1:100.000 resulta excesivamente general y no permite visualizar con suficiente detalle el alcance que dicha zonificación podría tener a nivel municipal.

Aunque manifestamos nuestra disposición a participar en los espacios de discusión, revisión y concertación, ASOCAPITALES manifiesta su rechazo al proyecto de resolución. En los términos planteados, comporta riesgos de afectación a la autonomía territorial, de superposición de competencias y de introducción de una zonificación ambiental que desconoce la normativa aplicable, con impactos directos sobre los procesos de ordenamiento territorial de las ciudades capitales de Arauca, Armenia, Bogotá D.C., Cali, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Montería, Neiva,

Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó y Riohacha. Los contextos urbanos y ambientales de las entidades territoriales no pueden decidirse por el nivel central de la Administración nacional mediante actos administrativos de carácter general.

Cordialmente,

*Andrés Santamaría Garrido*

**ANDRÉS SANTAMARÍA GARRIDO**

Director General

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- ASOCAPITALES

áreas misionales participantes: dirección de medio ambiente, dirección de fortalecimiento institucional, cooperación y desarrollo territorial, dirección de gobierno y dirección jurídica