

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: **ANA MILENA PRADA URIBE**
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

DE: **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto 2025IE09559 del 22 de octubre de 2025 sobre las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes de ordenamiento territorial en el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, y en particular las relacionadas con la gestión del cambio climático.

TEMA: DETERMINANTES ORDENAMIENTO TERRITORIAL / Competencias UNGRD - Gestión del cambio climático

FECHA: 11/12/2025

En atención a la solicitud del asunto, la Oficina Asesora Jurídica (en adelante OAJ) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) se permite dar respuesta en los siguientes términos:

I. CONSULTA:

La Subdirección para el Conocimiento del Riesgo solicitó concepto jurídico en relación a los criterios para la expedición de determinantes de ordenamiento territorial, y las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes relacionadas con la gestión del cambio climático, en el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el cual modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

II. ANTECEDENTES

Son antecedentes a este concepto las siguientes normas:

La Constitución Política de Colombia¹.

La Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, y se dictan otras disposiciones².

La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el

¹ <https://n9.cl/jxd73>

² <https://n9.cl/t9js>

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones³.

La Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones⁴.

La Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones⁵.

La Ley 1551 de 2012, por medio de la cual dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y además establece los lineamientos para procedimientos⁶.

El Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio⁷.

El Decreto 298 de 2016, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones⁸.

La Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático⁹.

La Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida¹⁰.

El Decreto 978 de 2024, por medio del cual se adopta la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y se dictan otras disposiciones¹¹.

Asimismo, se revisaron los conceptos emitidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo en lo relacionado a las competencias de los municipios y las corporaciones autónomas como miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2024EE03662 del 4 de marzo de 2024), y en lo relacionado con la planificación de la gestión del riesgo de desastres (2025EE14000 del 21 de agosto de 2025).

III. COMPETENCIA:

³ <https://n9.cl/h0ivc>

⁴ <https://n9.cl/479k5>

⁵ <https://n9.cl/q57zi>

⁶ <https://n9.cl/837cy>

⁷ <https://n9.cl/rrrs6>

⁸ <https://n9.cl/nd7lo>

⁹ <https://n9.cl/i3sqt>

¹⁰ <https://n9.cl/o5f4n>

¹¹ <https://n9.cl/39fsj>

La competencia de la OAJ de la UNGRD para atender peticiones y consultas tiene fundamento en los numerales 1° y 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2012.

IV. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

Corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica emitir concepto sobre:

1. ¿Cuáles son los criterios que se deben tener en cuenta para expedir las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el artículo 10° de la Ley 388 de 1997, ante la omisión reglamentaria por parte del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023?
2. ¿Cuáles son las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes relacionadas con la gestión del cambio climático, en el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el cual modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997?

V. ANÁLISIS JURÍDICO:

Con el propósito de exponer el marco jurídico que orienta la respuesta a la presente consulta, esta oficina desarrollará un análisis jurídico sobre los siguientes temas: (i) Los determinantes de ordenamiento territorial, (ii) Las competencias de los municipios y las corporaciones autónomas regionales como miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, (iii) La planificación de la gestión del riesgo de desastres, y (iv) Las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes relacionadas con la gestión del cambio climático. Veamos.

1. Los determinantes de ordenamiento territorial

El artículo 10° de la Ley 388 de 1997 señala que para la elaboración y adopción de planes de ordenamiento territorial se deberán atender determinantes, que califica como “*normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia*”¹². En línea con lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre esta figura, estableciendo una definición y alcance de las determinantes, en los siguientes términos:

“Incluso, en desarrollo de dicho amplio margen de configuración, la reglamentación de usos del suelo ha sido sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento

¹² Ley 388 de 1997, artículo 10. “*Artículo 10°. Modificado por la Ley 2294 de 2023, artículo 32. 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 (...)*”

de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local.

Así, el Legislador ha expedido normas en las que se establecen algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: (i) los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; (ii) las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; (iii) el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; (iv) los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Igualmente, constituyen determinantes de los planes de ordenamiento territorial, (v) los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural, adoptados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria”¹³.

Como se observa, la Corte Constitucional reitera algunos aspectos previstos en la Ley 388 de 1997, pero también agrega otros que nutren la definición del concepto de determinantes, y que pueden enumerarse de la siguiente manera¹⁴:

- a) Constituyen normas jerárquicamente superiores;
- b) Son expedidas por autoridades administrativas;
- c) Deben ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos al momento de expedición de los planes de ordenamiento territorial.
- d) Dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen en el territorio;
- e) Sobrepasan el ámbito local.

La definición de la Ley 388 de 1997 y de la Corte Constitucional denotan que las determinantes constituyen límites al ejercicio de la función de ordenamiento territorial, en cabeza de los concejos municipales y distritales, actuando como condicionantes obligatorios para la planificación física de los municipios y distritos. Estas no son decisiones discrecionales de la administración local, sino imposiciones legales que buscan articular el desarrollo local con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo sostenible y seguridad territorial¹⁵.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-015 del 2 de febrero de 2023, magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

¹⁴ Tomado de la memoria justificativa del proyecto de resolución “*Por la cual se adoptan los parámetros generales para la expedición de las determinantes a las que hace referencia el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se implementan mecanismos de coordinación e incorporación en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*”, publicada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el 28 de junio de 2024, disponible en: <https://n9.cl/2djf34>

¹⁵ Massiris, A. (1998). Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. *Perspectiva geográfica*, 2, 7-70.

De esta manera, las determinantes exigen la articulación de preceptos fundamentales que emanan del artículo 1° de la Constitución Política, a saber: la concepción del Estado colombiano como República unitaria, la descentralización administrativa y el principio de autonomía de las entidades territoriales. Esta articulación se torna imperativa para la integración del sistema urbano y rural en una ordenación global del territorio abordando la escala macrourbánística¹⁶ debido a la concurrencia de intereses generales y sectoriales cuya trascendencia es supramunicipal.

La Corte Constitucional ha sido enfática al establecer que la autonomía territorial no confiere una competencia irrestricta de ordenamiento que faculte la reglamentación del uso del suelo en contravía de intereses que superan la órbita local. Por el contrario, ha precisado que, como ejercicio de reglamentación, debe sujetarse a las normas de superior jerarquía que puedan condicionar el desarrollo de esta función y que propenden por la salvaguarda de intereses de mayor escala¹⁷. Así, en sentencia C-534 de 1996 se estableció el siguiente criterio, reiterado en sentencia C-015 de 2023:

“(...) la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes”.

Asimismo, en fallo C-138 de 2020 se estableció que:

“(...) el ordenamiento territorial o 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, departamentales, municipales y distritales. Así, identificó este tribunal que las funciones atribuidas por las normas demandadas a los departamentos en materia de ordenamiento territorial no desconocen la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a los departamentos para planear su desarrollo y para coordinar la acción de los municipios de su territorio”.

Lo antedicho demanda de las autoridades del orden nacional y regional actuar en subsidiariedad con las locales en un esfuerzo activo de coordinación de funciones y concurrencia de actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política¹⁸. Estos principios fueron profundizados en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 de la siguiente manera:

1. Coordinación. *La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este*

¹⁶ Iván Mauricio Vásquez, Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio, Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 22, segundo semestre / 2019, PP 258.

¹⁷ Este criterio ha sido establecido desde la Sentencia T-478 de 1992, y reiterado en fallos posteriores: sentencias C-123 de 2014 y C-015 de 2023

¹⁸ “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. Concurrencia. *La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.*

3. Subsidiariedad. *La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.*

Ahora bien, para efectos de dicho trabajo mancomunado, la Constitución determina las siguientes funciones específicas frente al ordenamiento territorial:

De acuerdo con el artículo 151, el congreso tiene la competencia de expedir las leyes orgánicas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales; y de acuerdo al numeral 3 del artículo 150, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y disponer legalmente las medidas necesarias para su cumplimiento.

En cuanto a los departamentos, el numeral 2 del artículo 300 dispone como competencia de las Asambleas *“Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera”*.

Y finalmente, frente a los municipios y distritos, el artículo 313 dispone a su cargo la función de *“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*.

De acuerdo con la Corte Constitucional, en Sentencia C-138 de 2020, la articulación de dichas funciones en cuanto a la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial implica la siguiente dinámica:

“Sin embargo, a pesar de que en el ordenamiento territorial concurren diversas competencias: El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, como lo dispone el inciso segundo del artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; y, distintas autoridades expidan normas jurídicas que constituyen determinantes de la

función de los concejos municipales, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial”¹⁹.

Ahora bien, la función de adoptar las determinantes de las que trata el artículo 10° de la Ley 388 de 1997 debe ser ejercida con sujeción a los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, el cual establece que las “*autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado*”. En línea con lo anterior, el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 establece el alcance del principio de coordinación, al señalar que las autoridades administrativas deben “*garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales*” y que “*prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares*”.

De esta manera, al momento de expedir determinantes deberán consultarse los intereses locales, con el objeto de valorar los diferentes intereses involucrados para satisfacer en mayor medida el interés general. Se recuerda que el artículo 4° de la Ley 489 de 1998, determina que la función administrativa “*busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política*”.

1.1 La modificación establecida por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023

Desde la redacción original del artículo 10° de la Ley 388 de 1997 se dispuso que los municipios y distritos deben tener en cuenta determinantes al momento de elaborar y adoptar sus planes de ordenamiento territorial, enlistadas en dicho artículo y provenientes de diversas fuentes, como políticas, directrices y regulaciones, entre otros, las cuales son proferidas por diferentes autoridades administrativas. De esta manera, se logra un trabajo conjunto entre el poder legislativo y el ejecutivo, entendiendo que las determinantes no pueden versar sobre el alcance de las mismas sino únicamente frente a su reconocimiento y utilización, comportándose como herramientas de interpretación del territorio frente a su posible utilización.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020. Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
Conmutador: (+57) 601 552 9696
Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

Con la modificación realizada mediante el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023²⁰, se incluyeron, entre otros aspectos, determinantes expedidas en varias normas; la cantidad de determinantes que deben ser tomadas en consideración por municipios y distritos; un sistema de prevalencias entre estas determinantes. De esta manera, el nuevo régimen establece la forma en que deben coexistir las diferentes determinantes con la prevalencia al momento de su aplicación, en observancia del bien común.

Adicionalmente, en el párrafo primero se dispusieron los lineamientos frente a la reglamentación de la materia, así:

“(…) 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 las particularidades y capacidades de los contextos territoriales”.

En línea con lo anterior, el párrafo 2° del artículo 2.2.2.1.2.2 del Decreto 1077 de 2015 estableció lo siguiente:

“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi expedirán una resolución en la que se establezcan los parámetros y procedimientos para que las entidades encargadas de expedir y actualizar determinantes de ordenamiento implementen mecanismos de coordinación entre estas; identificación y definición de mecanismos de gestión de conflictos de las determinantes con los instrumentos de planificación; y, para el desarrollo, actualización y disposición de la información de las determinantes”.

Estas disposiciones normativas establecen la obligatoriedad de reglamentar los parámetros para que las entidades competentes en la expedición de determinantes implementen los debidos mecanismos de coordinación con los entes territoriales. Adicionalmente, señala que deberá reglamentarse el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica asociada a dichas determinantes.

No obstante lo anterior, a pesar de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio publicó el 28 de junio de 2024 para comentarios (con plazo hasta el 12 de julio de 2024) el proyecto de

²⁰ <https://shorturl.at/O4PZ5>

resolución titulado: *“Por la cual se adoptan los parámetros generales para la expedición de las determinantes a las que hace referencia el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se implementan mecanismos de coordinación e incorporación en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones”*, dicho instrumento normativo aún se encuentra pendiente de expedición.

1.2 El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

En virtud de que la reglamentación anteriormente mencionada aún no ha sido expedida, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 para entender la naturaleza de las determinantes de ordenamiento territorial y analizar, de acuerdo a las competencias de la UNGRD, qué criterios se han establecido con relación a la planificación territorial.

Las determinantes de ordenamiento territorial ostentan una naturaleza jurídica de orden público y jerarquía superior, que actúan como condicionantes obligatorios para la planificación física de los municipios y distritos. Estas directrices no son decisiones discrecionales de la administración local, sino imposiciones legales que buscan articular el desarrollo local con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo sostenible y seguridad territorial, tales como la sostenibilidad ambiental, la gestión del riesgo de desastres, la protección del patrimonio cultural y la infraestructura de alto impacto.

En consecuencia, la incorporación rigurosa de estas determinantes es indispensable para la coherencia y funcionalidad de todo el sistema de ordenamiento territorial, pues aseguran la articulación armónica entre las políticas nacionales, regionales y locales. Para que esta articulación sea real y no meramente formal, se requiere la plena eficacia de las normas conforme al ordenamiento jurídico vigente; esto significa que los instrumentos de planificación (como los POT) deben traducir estos mandatos superiores en regulaciones urbanísticas concretas, operativas y legalmente exigibles. La omisión o aplicación indebida de estas jerarquías no solo vicia de nulidad los actos administrativos locales, sino que rompe la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo territorial ordenado y sostenible.

La eficacia del sistema de ordenamiento territorial depende de la correcta aplicación y respeto a estas determinantes, operando bajo el principio de gradación normativa, donde las regulaciones de jerarquía inferior deben sujetarse a las dictadas por autoridades superiores. Los organismos de planificación, ya sean nacionales, regionales, departamentales, distritales o municipales, están obligados a seguir las orientaciones y directrices señaladas en los planes de orden superior, como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Este cumplimiento normativo es esencial para lograr los fines del Estado social de derecho, como la protección de los derechos y libertades y la garantía de que las actuaciones de las autoridades están conformes con la directriz de restauración de derechos. De hecho, una vez adoptado un Plan de Ordenamiento Territorial, ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones que no se ajusten a sus previsiones y contenidos.

En ese sentido, resulta pertinente destacar el contenido de la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante PNGRD), adoptada mediante el Decreto 978 de 2024. En el PNGRD se identifican un conjunto de acciones e instrumentos técnicos y conceptuales orientados a lograr la armonización efectiva entre los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres y diversos instrumentos de planificación territorial y ambiental, a saber:

- **“Integrar el concepto de seguridad territorial en todos los procesos de planificación y en todos los niveles de gobierno:** Este concepto busca que, en la formulación de cualquier instrumento de planificación territorial (EOT, PBOT y POT), se tengan en cuenta las amenazas presentes y la magnitud de las mismas, pretendiendo, en todo momento, promover la ‘localización segura’ como un factor importante en el desarrollo territorial.
- **Desarrollar metodologías, guías e instrumentos técnicos que faciliten y orienten el análisis de riesgo:** El SGC, el IDEAM, el IGAC, la DIMAR, el DANE, el MVCT, el MADS y demás institutos de investigación del SINA, desde el ámbito de sus competencias, aportarán a los procesos de planificación y desarrollo territorial local y departamental, a través del desarrollo de guías e instrumentos técnicos que faciliten y orienten el análisis de riesgo en coordinación con la UNGRD.
- **Establecer la escala o resolución en la que se debe realizar el análisis del riesgo de desastres, acorde con los requerimientos de la planificación territorial y del desarrollo;** procurando, en la medida de las capacidades técnicas, financieras y de disponibilidad de información básica, que las escalas sean lo más detalladas posibles.
- **Establecer protocolos para la inter-operatividad de Sistemas de Información territoriales:** Los estudios sobre amenaza, exposición y vulnerabilidad, que se desarrollen a nivel de municipios, departamentos y cuencas, deberán estar geo-referenciados con observancia de las directrices en materia de inter-operatividad según la Infraestructura de Datos Espaciales del país; asimismo, esta información deberá estar disponible para la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno, garantizando su acceso a través de diferentes Sistemas de Información Nacionales, entre ellos el SNIGRD.
- **Definir mecanismos de articulación del PNGRD con otras políticas o planes sectoriales:** Esta articulación, que abarca políticas y planes sectoriales (como las de Adaptación al Cambio Climático), se podría fundamentar en: (i) un marco conceptual que define el riesgo de desastres como un problema de desarrollo, (ii) la optimización de recursos y (iii) la suscripción de acuerdos inter-sectoriales, entre otros.

Asimismo, establece que:

“La Gestión del Riesgo de Desastres es una estrategia de desarrollo indispensable para asegurar su sostenibilidad; por lo tanto, los instrumentos de gestión, a través de los cuales se implementa la GRD, son los mismos instrumentos de planificación del desarrollo, del ordenamiento territorial y de la gestión ambiental sostenible ya existentes.”

La formulación de un Plan de Gestión del Riesgo de Desastres, en cualquier nivel territorial, responde a la necesidad de contar con una hoja de ruta que establezca acciones estratégicas y prioridades de intervención en un horizonte de tiempo determinado; pero son los instrumentos del desarrollo los canales a través de los cuales se implementan concretamente las acciones de conocimiento, las intervenciones prospectivas y correctivas, así como las de preparación para la respuesta.

Correspondientemente, los mecanismos y procedimientos para el seguimiento, evaluación y control, en materia de gestión del riesgo, son las mismas instancias a través de las cuales se ejerce la rendición de cuentas en materia de desarrollo, teniendo en cuenta que riesgo y desarrollo son procesos interdependientes.

En este sentido, un plan para la gestión del riesgo debe entenderse como un documento de largo plazo que servirá como instrumento orientador para que las hojas de rutas sectoriales, los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y ambiental, y de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas puedan, a su vez, identificar los escenarios de riesgo y seleccionar las medidas correctivas y prospectivas requeridas, en función de la complejidad de dichos escenarios y el entendimiento correcto de la gestión del riesgo como estrategia de desarrollo sostenible”.

A modo de conclusión, la modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 mediante la Ley 2294 de 2023 consolidó un nuevo y más complejo régimen de determinantes que deben ser observadas por los municipios y distritos en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial. Este nuevo marco no solo amplió la cantidad de directrices a considerar, sino que, crucialmente, estableció un sistema de prevalencias para garantizar la coexistencia y aplicación jerárquica de las diferentes determinantes en observancia del bien común. No obstante la imperativa necesidad de reglamentación de los mecanismos de coordinación e interoperatividad de la información geoespacial y técnica —disposición encomendada al MVCT, DNP e IGAC—, dicho instrumento normativo se encuentra pendiente de expedición. Ante este vacío regulatorio, instrumentos de política como el PNGRD adquieren una relevancia inmediata. El PNGRD no solo promueve la integración del concepto de seguridad territorial en toda planificación, sino que también ofrece un marco conceptual y técnico —con acciones para la armonización— que subraya la interdependencia entre la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible, sirviendo como instrumento orientador que contribuye a la identificación de determinantes de ordenamiento territorial hasta tanto se expida la reglamentación específica.

2. Las competencias de los municipios y las corporaciones autónomas regionales como miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

2.1 Competencias de los municipios como miembro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El/la Alcalde/sa tiene un doble rol como agente territorial del SNGRD según lo establecen los artículos 12 a 14 de la Ley 1523 de 2012, y como encargado de ordenar el desarrollo de su territorio según la Constitución Política de Colombia (artículo 311), las Leyes 152 de 1994, 99 de 1993 , 388 de 1997 y 1551 de 2012, entre otras.

En este sentido, son los Alcaldes, con sus Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, los responsables de articular los procesos de la gestión del riesgo y las etapas del ordenamiento territorial frente a la materia, tendientes a ilustrar y a facilitar la determinación y toma de decisiones para reducir el riesgo en su territorio, en función de las condiciones propias de este, desempeñando el Alcalde, entre otras, las siguientes funciones específicas:

- Ser responsable de la gestión del riesgo (artículo 2 de la Ley 1523 de 2012).
- Representar en su municipio o Distrito al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y es responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio (conocimiento reducción del riesgo y manejo de desastres), según lo establece el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012.
- Actuar como conductor del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en el municipio o distrito, y encargarse de conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en sus territorios (artículo 12 de la Ley 1523 de 2012).
- Dirigir su Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD (artículo 28 de la Ley 1523 de 2012).
- Formular y actualizar el Plan Municipal o Distrital de Gestión del Riesgo y la Estrategia Municipal de Respuesta, e integrar sus determinaciones en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal (artículo 37 de la Ley 1523 de 2012)
- Incorporar las determinantes de gestión del riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial, y en los demás instrumentos de planificación que los desarrollen como planes parciales, unidades de planeamiento rural, así como en la expedición licencias, autorizaciones y permisos urbanísticos, (artículos 39, 40 y 41 de la Ley 1523 de 2012, el numeral 1 artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y el Decreto 1807 de 2014).
- Incorporar la gestión del riesgo en la inversión pública municipal (artículos 38 y 41 de la Ley 1523 de 2012).
- Adoptar los planos generales del POT e incluir como mínimo en temas de Gestión del Riesgo de Desastres la localización de las zonas de amenaza y riesgo y la determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos urbanos.
- A partir de la vigencia de la ley 2 de 1991 el artículo 5 dispone que los alcaldes deberán mantener actualizado el inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, y adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas.
- Igualmente, la ley 388 de 1997 determina que las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos, serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será

responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho.

- Dentro de las estrategias de mediano plazo para programas de Vivienda de Interés Social se deberá determinar los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación. (Art 13 de la Ley 388 de 1997).

2.2 Competencias de las corporaciones autónomas regionales como miembro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

De manera particular, nos permitimos resaltar las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales señaladas en los numerales 19, 23 parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley 99 de 1999 y en los artículos 2 y 31 de la Ley 1523 de 2012, las cuales determinan que, en su doble condición como autoridad ambiental, miembro del Sistema Nacional Ambiental - SINA²¹ y como miembro del SNGRD²² comparten la responsabilidad pública en la gestión del riesgo y de lo cual se desprenden acciones específicas, a saber:

- Participar activamente en los Consejos Territoriales (Departamentales y Municipales) de Gestión del Riesgo de Desastres²³ apoyando y gestionando, con las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones, la implementación de los procesos de la gestión del Riesgo de Desastres (Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres), siendo corresponsables en su implementación y seguimiento, sin que esto exima de su responsabilidad a las entidades territoriales.
- Participar en la formulación e implementación de los respectivos planes de gestión del riesgo (Departamentales y municipales), coadyuvando en la gestión de sus programas y proyectos así como armonizar sus disposiciones con los instrumentos de planeación del ordenamiento ambiental y territorial (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas - POMCAS, Planes de gestión ambiental regional - PGAR, etc), de manejo y competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR.
- Implementar labores de Gestión del Riesgo de Desastres orientadas a la sostenibilidad ambiental del territorio, prevención y mitigación del daño ecológico, y la adaptación al cambio climático.
- Adelantar la concertación de Asuntos Ambientales en los procesos de formulación, adopción, revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Parciales en los municipios de su jurisdicción.
- Apoyar a las entidades territoriales en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo (artículo 31 de la Ley 1523 del 2012) y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de

²¹ Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 por remisión del artículo 2.2.8.4.1.2 Capítulo 4 del Título 8 del Decreto 1076 de 2015

²² Numerales 19, 23 parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley 99 de 1999 vigente de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015 en los artículos 2 y 31 de la Ley 1523 de 2012

²³ Artículos 32 y 37 de la Ley 1523 de 2012

- ordenamiento territorial y de desarrollo.
- Formular, actualizar y/o adoptar los Planes de Manejo de las Cuencas Hidrográficas – POMCA, integrando los estudios necesarios para el conocimiento del riesgo, medidas de intervención para mitigar y prevenir el riesgo de desastres, y velar por su armonización con otros instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal y regional.
 - Actuar como entidad del orden regional con suficiencia técnica y financiera, en el marco tanto del SINA como del SNGRD, que permita coadyuvar en la gestión del riesgo a nivel territorial, aportando recursos (humanos, técnicos y/o financieros) que permitan la subsidiariedad y complementariedad.

3. La planificación de la gestión del riesgo de desastres

De acuerdo con el capítulo III de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres se implementa por medio de los instrumentos de planificación, los cuales deben considerar las acciones necesarias para garantizar el logro de los objetivos de la política pública, respondiendo a las necesidades generales de la sociedad y garantizando una administración de recursos responsable y orientada al interés común. En concreto, el artículo 39 dispone que *“los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo”*.

Frente a esto, debe diferenciarse entre el rol de la dirección de la política pública de gestión del riesgo de desastres y el de los responsables de ella, pues mientras las autoridades territoriales y ambientales deben elaborar e implementar instrumentos de planificación del territorio, las demás entidades públicas y privadas deben realizar sus propios planes de gestión del riesgo en el marco de las actividades que les son propias.

En efecto, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012: *“las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales”*.

En cuanto a las autoridades ambientales, el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 dispone que *“Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible (...) apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo”*. En consecuencia, dichas entidades también están llamadas a intervenir en el proceso jerárquico de intervención subsidiaria previamente explicado.

En este contexto, debe advertirse que elaboración de análisis específicos de riesgo frente a actividades que pueden significar un riesgo de desastre recae sobre las entidades responsables de tales actividades, tal y como lo dispone el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, el cual fue reglamentado por el Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia con el objeto establecer *“el marco regulatorio dirigido a los responsables de realizar el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP) como mecanismo para la planeación de la gestión del riesgo de desastres”*.

Dicho PGRDEPP, de acuerdo con el artículo 2.3.1.5.1.2.1. de dicho Decreto, *“aplica a todas las entidades públicas y privadas, que desarrollen sus actividades en el territorio nacional, encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre debido a eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional”*.

4. Las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes relacionadas con la gestión del cambio climático

La UNGRD juega un papel central en la articulación de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, tal como lo establecen las leyes 1523 de 2012 y 1931 de 2018. Este marco legal subraya que la articulación y complementariedad entre ambos procesos se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático²⁴.

De manera específica, esta norma señala, en su artículo 11, la relación entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y, en su artículo 24, establece que los planes de gestión del riesgo, de los niveles de gobierno nacional y territorial, incorporarán acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo, con el fin de disminuir la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos y ante las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático; así como también que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres definirá los lineamientos para que los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres incorporen estas acciones.

Esta articulación se refuerza con otros instrumentos complementarios de la política pública:

- La Ley 2169 de 2021, mediante la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y materias mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones. Estas metas, definidas en su artículo 6 y de carácter sectorial, incluyen un conjunto de resultados en implementación de proyectos de gestión de riesgo de desastres relacionados con adaptación y en la formulación de planes sectoriales al respecto.

²⁴ Ley 1931 de 2018, artículo 3. Este mismo criterio es retomado en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

- El Documento CONPES 4058 de 2021, que sintetiza la política pública para reducir las condiciones de riesgo de desastres y adaptarse a los fenómenos de variabilidad climática, con el objetivo de generar capacidades para conocer y reducir las condiciones de riesgo de desastres, asociadas a los fenómenos de variabilidad climática, promoviendo medidas de adaptación que, al 2030, incentiven un desarrollo más resiliente, sostenible, productivo y competitivo del país.

Ahora bien, la Ley 1931 de 2018 *“por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”* en su artículo 3 define la gestión del cambio climático como *“el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir y aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera”*.

En el artículo 14 de la mencionada Ley se establece que la gestión del cambio climático se lleva a cabo mediante una serie de instrumentos de planificación, gestión, información y económicos, sin perjuicio de otros que puedan incorporarse. Los instrumentos de planificación centrales incluyen las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), la Política Nacional de Cambio Climático, y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático (PIGCCS a nivel Sectorial y PIGCCT a nivel Territorial).

Los PIGCCS son los mecanismos que utilizan los Ministerios para identificar, evaluar y orientar la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero (GEI) y adaptación en las políticas y regulaciones de su sector, mientras que los PIGCCT permiten a las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identificar, evaluar y priorizar medidas de adaptación y mitigación para ser implementadas en su jurisdicción. En el ámbito de los sistemas de información, se establece el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático, el cual provee datos consistentes para la toma de decisiones, incluyendo el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE).

Por medio del artículo 18 se definen los PIGCCT como los instrumentos mediante los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) para ser implementadas en su jurisdicción. Estos planes deben basarse en el análisis de vulnerabilidad y en el inventario de GEI regional, entre otros instrumentos. La formulación de los PIGCCT para cada departamento es responsabilidad y está bajo la coordinación de sus respectivas gobernaciones, las autoridades ambientales regionales, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, si aplica. Adicionalmente, el artículo prevé que se formulen planes territoriales de cambio climático más detallados para distritos y municipios, recayendo la responsabilidad de su formulación, implementación y seguimiento en los alcaldes, quienes deben trabajar en armonía con el respectivo PIGCCT. Finalmente, estos instrumentos deben incluir el desarrollo de acciones de adaptación basada en ecosistemas para los ecosistemas continentales, marino costeros e insulares, e incorporar los instrumentos de manejo de las áreas protegidas.

En especial, se reconoce la Política Nacional de Cambio Climático²⁵ como uno de los instrumentos principales para la planificación de la gestión del cambio climático. Esta política tiene como objetivo primordial incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones tanto públicas como privadas, buscando así progresar hacia una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono. Al hacerlo, busca reducir los riesgos derivados del cambio climático y, simultáneamente, aprovechar las oportunidades que este fenómeno genera, manteniendo la concordancia con los compromisos nacionales y los objetivos mundiales. La implementación de la Política Nacional de Cambio Climático debe ser coordinada por el Gobierno Nacional a través de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)²⁶. Con base en los artículos 8 y 9 del Decreto 298 de 2016, la presidencia y secretaría técnica de dicha comisión opera bajo un esquema de alternancia entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además, esta política sirve como base fundamental, ya que sus contenidos son un mínimo que deben tomar en cuenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación al establecer las guías para la formulación, implementación y articulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) y Territoriales (PIGCCT).

Adicionalmente, con base en lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien establece las guías para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación territorial, tomando como referencia los contenidos mínimos de la Política Nacional de Cambio Climático.

VI. RESPUESTA

En atención al análisis jurídico previamente expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica procede a dar respuesta a las preguntas planteadas por la Subdirección de Conocimiento del Riesgo:

- 1. ¿Cuáles son los criterios que se deben tener en cuenta para expedir las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el artículo 10º de la Ley 388 de 1997, ante la omisión reglamentaria por parte del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023?**

La modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 mediante la Ley 2294 de 2023 consolidó un nuevo y más complejo régimen de determinantes que deben ser observadas por los municipios y distritos en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial. Este nuevo marco no solo amplió la cantidad de directrices a considerar, sino que estableció un sistema de prevalencias

²⁵ Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/politica-nacional-de-cambio-climatico/>

²⁶ Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/comision-intersectorial-de-cambio-climatico-cicc/>

para garantizar la coexistencia y aplicación jerárquica de las diferentes determinantes en observancia del bien común.

No obstante la imperativa necesidad de reglamentación de los mecanismos de coordinación e interoperatividad de la información geoespacial y técnica —disposición encomendada al MVCT, DNP e IGAC—, dicho instrumento normativo se encuentra pendiente de expedición.

Ante este vacío regulatorio, instrumentos de política como el PNGRD adquieren una relevancia inmediata. El PNGRD no solo promueve la integración del concepto de seguridad territorial en toda planificación, sino que también ofrece un marco conceptual y técnico —con acciones para la armonización— que subraya la interdependencia entre la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible, sirviendo como instrumento orientador que contribuye a la identificación de determinantes de ordenamiento territorial hasta tanto se expida la reglamentación específica.

Las acciones identificadas en el PNGRD para la armonización de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres con los instrumentos de los planes de ordenamiento territorial son:

- ***“Integrar el concepto de seguridad territorial en todos los procesos de planificación y en todos los niveles de gobierno: Este concepto busca que, en la formulación de cualquier instrumento de planificación territorial (EOT, PBOT y POT), se tengan en cuenta las amenazas presentes y la magnitud de las mismas, pretendiendo, en todo momento, promover la ‘localización segura’ como un factor importante en el desarrollo territorial.***
- ***Desarrollar metodologías, guías e instrumentos técnicos que faciliten y orienten el análisis de riesgo: El SGC, el IDEAM, el IGAC, la DIMAR, el DANE, el MVCT, el MADS y demás institutos de investigación del SINA, desde el ámbito de sus competencias, aportarán a los procesos de planificación y desarrollo territorial local y departamental, a través del desarrollo de guías e instrumentos técnicos que faciliten y orienten el análisis de riesgo en coordinación con la UNGRD.***
- ***Establecer la escala o resolución en la que se debe realizar el análisis del riesgo de desastres, acorde con los requerimientos de la planificación territorial y del desarrollo; procurando, en la medida de las capacidades técnicas, financieras y de disponibilidad de información básica, que las escalas sean lo más detalladas posibles.***
- ***Establecer protocolos para la inter-operatividad de Sistemas de Información territoriales: Los estudios sobre amenaza, exposición y vulnerabilidad, que se desarrollen a nivel de municipios, departamentos y cuencas, deberán estar geo-referenciados con observancia de las directrices en materia de inter-operatividad según la Infraestructura de Datos Espaciales del país; asimismo, esta información deberá estar disponible para la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno, garantizando su acceso a través de diferentes Sistemas de Información Nacionales, entre ellos el SNIGRD.***
- ***Definir mecanismos de articulación del PNGRD con otras políticas o planes sectoriales: Esta articulación, que abarca políticas y planes sectoriales (como las de Adaptación al Cambio Climático), se podría fundamentar en: (i) un***

marco conceptual que define el riesgo de desastres como un problema de desarrollo, (ii) la optimización de recursos y (iii) la suscripción de acuerdos intersectoriales, entre otros”.

2. ¿Cuáles son las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes relacionadas con la gestión del cambio climático, en el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el cual modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997?

El marco normativo colombiano establece una articulación obligatoria entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, tal como lo establecen las leyes 1523 de 2012 y 1931 de 2018. Este marco legal subraya que la articulación y complementariedad entre ambos procesos se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático²⁷. En ese sentido, la UNGRD tiene la función específica de definir *“los lineamientos para que los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres incorporen estas acciones”*, conforme al artículo 24 de la Ley 1931 de 2018.

En cuanto a la competencia para generar los elementos técnicos esenciales y expedir las determinantes relacionadas con la gestión del cambio climático frente a los demás componentes del ordenamiento territorial, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1931 de 2018, se reconoce la Política Nacional de Cambio Climático²⁸ como uno de los instrumentos principales para la planificación de la gestión del cambio climático. Esta política tiene como objetivo primordial incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones tanto públicas como privadas, buscando así progresar hacia una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono. Al hacerlo, busca reducir los riesgos derivados del cambio climático y, simultáneamente, aprovechar las oportunidades que este fenómeno genera, manteniendo la concordancia con los compromisos nacionales y los objetivos mundiales. La implementación de la Política Nacional de Cambio Climático debe ser coordinada por el Gobierno Nacional a través de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)²⁹. Con base en los artículos 8 y 9 del Decreto 298 de 2016, la presidencia y secretaría técnica de dicha comisión opera bajo un esquema de alternancia entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además, esta política sirve como base fundamental, ya que sus contenidos son un mínimo que deben tomar en cuenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación al establecer las guías para la formulación, implementación y articulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) y Territoriales (PIGCCT).

²⁷ Ley 1931 de 2018, artículo 3. Este mismo criterio es retomado en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

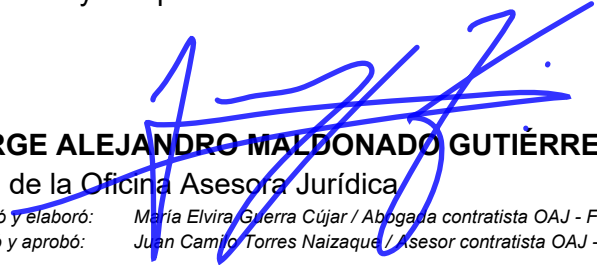
²⁸ Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/politica-nacional-de-cambio-climatico/>

²⁹ Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/comision-intersectorial-de-cambio-climatico-cicc/>

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 1931 de 2018, la competencia para generar los determinantes y elementos técnicos de la gestión climática se estructura en torno a la Política Nacional de Cambio Climático, instrumento rector coordinado por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) que establece los mínimos obligatorios para transitar hacia un desarrollo resiliente y bajo en carbono. En desarrollo de este mandato y específicamente en concordancia con lo establecido en el artículo 18, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedir las guías técnicas para la formulación, implementación y articulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) con los demás instrumentos de planificación, asegurando así que las directrices nacionales de adaptación y mitigación se integren de manera efectiva y vinculante en el ordenamiento territorial local.

La presente opinión jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose criterios orientadores, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni menos aún una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Con base en lo expuesto, se emite la presente respuesta a la solicitud, reiterando el compromiso de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres con el cumplimiento de sus funciones y competencias.



JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Analizó y elaboró: *María Elvira Guerra Cújar / Abogada contratista OAJ - FNGRD*
Revisó y aprobó: *Juan Camilo Torres Naizaque / Asesor contratista OAJ - FNGRD*

Archivado en: Z:\4. DOCUMENTOS DE APOYO\OFICIOS ELABORADOS POR LA OAJ\OFICIOS 2025

Respuesta a la solicitud de concepto 2025IE09559 del 22 de octubre de 2025 sobre las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes de ordenamiento territorial en el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, y en particular las relacionadas con la gestión del cambio climático

1 mensaje

jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>

17 de diciembre de 2025 a las 20:49

Para: "ANA MILENA PRADA URIBE," <ana.prada@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: María Elvira Guerra Cujar <maria.guerra@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: ANA MILENA PRADA URIBE

Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

DE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto 2025IE09559 del 22 de octubre de 2025 sobre las competencias de la UNGRD en la expedición de determinantes de ordenamiento territorial en el marco del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, y en particular las relacionadas con la gestión del cambio climático.**TEMA:** DETERMINANTES ORDENAMIENTO TERRITORIAL / Competencias UNGRD - Gestión del cambio climático

FECHA: 11/12/2025

RADICADO: 2025IE11387



Oficina Asesora Jurídica

Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez


jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co

Teléfono: 6015529696

Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia

www.gestiondelriesgo.gov.co

El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifíquese al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

 2025IE11387-1_Cpto_Dterminantes.pdf
546K