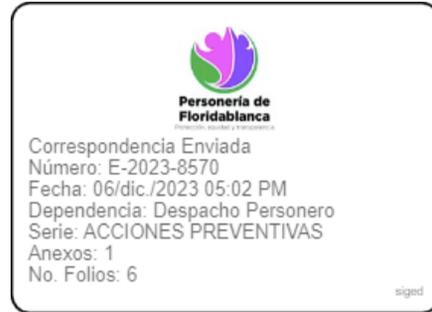


## FUNCIÓN PREVENTIVA

**Para:** Concejo Municipal y Alcaldía Municipal de Floridablanca – Oficina Asesora de Planeación.

**De:** Personería Municipal de Floridablanca



**Asunto:** Cumplimiento de las nuevas determinantes del ordenamiento territorial establecidas en la Ley 2294 de 2023, asegurando su adecuada integración y jerarquización en la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial.

**Fecha:** 27 de noviembre de 2023

## JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La Personería Municipal de Floridablanca en el marco de sus competencias, le corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución, ser vocera de los intereses de la comunidad, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público, la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y el control administrativo en el municipio.

La función preventiva tiene por objeto promover la garantía de los derechos, la protección del patrimonio público y evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la normatividad vigente, atribuibles a agentes del Estado o a particulares que ejerzan funciones públicas.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación ha manifestado mediante Resolución 132 de 2014 que “la Función Preventiva es la función misional de la Procuraduría General de la Nación a través de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública.

Durante años, el municipio de Floridablanca ha enfrentado desafíos significativos relacionados con el ordenamiento de su territorio y su expansión urbana desordenada. Estos problemas incluyen la contaminación de las cuencas hídricas y la escasez de espacios públicos y peatonales, originados en parte por una planeación y control urbanístico inadecuados por parte de las autoridades. Además, la falta de cumplimiento de las normativas de ordenamiento territorial y la ausencia de una política de vivienda clara han contribuido a la proliferación de asentamientos irregulares y construcciones en zonas de alto riesgo. Esto ha generado una serie de problemas adicionales, como el aumento del riesgo de desastres naturales —potencialmente mortales—, dificultades en la prestación de servicios públicos, la carencia de infraestructura vial adecuada, y problemas legales relacionados con la titularidad de los predios, entre otros.

Por otro lado, el municipio afronta retos significativos en su desarrollo futuro, especialmente en lo que respecta a la creciente demanda de vivienda y servicios públicos que apoyen un desarrollo sostenible y mejoren la calidad de vida de sus habitantes, sin comprometer la integridad del medio ambiente.

Para abordar estos retos, es esencial una planificación del ordenamiento territorial eficaz y bien estructurada. Dicha planificación debe cumplir con las determinantes territoriales y



**Personería de  
Floridablanca**

Protección, equidad y transparencia

Calle 5 No. 8-25 Piso 3 - Palacio Municipal  
Cel. 316 506 3181  
e-mail: [pmf@personeriadefloridablanca.gov.co](mailto:pmf@personeriadefloridablanca.gov.co)  
[www.personeriadefloridablanca.gov.co](http://www.personeriadefloridablanca.gov.co)  
Floridablanca - Santander

garantizar un desarrollo sostenible que no solo mejore la calidad de vida de los residentes, sino que también proteja el medio ambiente y los ecosistemas vitales, asegurando la seguridad alimentaria y otros aspectos fundamentales para la comunidad.

La Ley 2294 de 2023, que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en Colombia, introdujo modificaciones significativas en lo que respecta a los determinantes del ordenamiento territorial, tal como se definían en la Ley 388 de 1997. Estas modificaciones incluyen la creación de nuevas determinantes y la asignación de un orden jerárquico a las mismas, lo que tiene implicaciones importantes en el ámbito urbanístico y en la planificación del uso del suelo a nivel municipal y nacional.

La reciente normativa de jerarquización de las determinantes territoriales a incorporar en los POT, introduce elementos cruciales no presentes en la Ley 388 de 1997, como la protección de ecosistemas, el ciclo del agua y la gestión del cambio climático. Estas adiciones son fundamentales para asegurar la sostenibilidad ambiental y el desarrollo sostenible de las comunidades. Es esencial que el municipio de Floridablanca lidere en la implementación de estas disposiciones. Debe priorizar la protección de ecosistemas estratégicos y la conservación de los ciclos hídricos, garantizando así el suministro sostenible de agua y previniendo los impactos negativos del desarrollo urbano descontrolado sobre los recursos hídricos y otros elementos ambientales críticos

La norma mencionada establece que los municipios, así como los distritos y esquemas asociativos territoriales, deben acatar de manera obligatoria las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial. Esto implica que, en el proceso de planificación y ejecución de sus planes de ordenamiento, los municipios deben seguir las directrices y regulaciones establecidas en los diferentes niveles de determinantes, respetando la jerarquía y prevalencia de estas normas en relación con su ámbito de competencia y conforme a la Constitución y las leyes nacionales.

Lo anterior, teniendo en cuenta el Acuerdo N° 017 del 30 de diciembre de 2022, según el cual el Concejo Municipal de Floridablanca define de manera transitoria la norma urbana aplicable en el municipio con ocasión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander radicado bajo número 680012333000-2019-00846-00 que declaró inválidos los artículos 20 y 21 del Acuerdo Municipal 035 de 2018, al no justificar la inclusión de suelos urbanos en zonas del municipio que no cumplen con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 388 de 1997 para generar dicha modificación.

En ese orden de ideas, respecto al Acuerdo N° 17, el Concejo Municipal manifiesta en su Artículo Segundo, “cesar los efectos del Acuerdo 035 de 2018”, figura que no se encuentra en la norma, máxime que los artículos 20 y 21 constituyen unidad de materia, siendo la columna vertebral del instrumento de planificación y no es posible “subsanan” los hechos que dieron lugar a la invalidez toda vez que se afectó en su totalidad el componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial de Floridablanca, incluyendo lo correspondiente a determinantes ambientales, estructura vial y demás contenidas en el artículo 10 de la Ley 388.

En resumen, los municipios están obligados a integrar y respetar estas determinantes en sus planes de ordenamiento territorial, garantizando que sus proyectos y desarrollos se alineen con los principios y regulaciones de conservación ambiental, protección del patrimonio cultural, infraestructura básica, entre otros aspectos clave definidos en la normativa.

## CONSIDERACIONES

### ***De carácter Constitucional***

El artículo 1 de la Constitución política establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Por su parte el artículo 311 señala: “*Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*”.

El artículo 118 constitucional señala que “*El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por **los personeros municipales** y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, **la protección del interés público** y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*”. (subrayado y negrilla fuera de texto)

### ***De carácter legal***

Ley 810 de 2003: Establece que los concejos municipales y distritales podrán revisar y hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial y si el concejo no aprueba la iniciativa en noventa (90) días calendario, el alcalde podrá adoptarlo por decreto.

Ley 902 de 2004: Modifica lo relacionado con las normas urbanísticas. Establece que los Planes de Ordenamiento Territorial deben definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión de acuerdo a los parámetros señalados en la presente ley.

Ley 1450 de 2011: Determina que la identificación y localización de los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica para la atención de las necesidades de seguridad y defensa nacional, debe previamente concertarse con ellas.

Decreto-Ley 019 de 2012: Establece el modo de resolver las inconsistencias entre lo señalado en el Acuerdo que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial y su cartografía oficial. También modifica el procedimiento para los planes parciales

Ley 1537 de 2012: Define que, en la etapa de concertación de los asuntos ambientales para la adopción, ajuste o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, solo podrán presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental relacionadas con el ordenamiento territorial y técnicamente sustentadas. También establece que en los planes parciales con tratamiento de desarrollo o en los suelos urbanos sin plan parcial, se determinan los porcentajes de suelo que deben destinarse para VIP.

Por su parte el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, quedando de la siguiente manera:

**“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.*

2. Nivel 2. *Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*

3. Nivel 3. *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, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*

4. Nivel 4. *El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.*

5. Nivel 5. *Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas*



**Personería de  
Floridablanca**

Protección, equidad y transparencia

Calle 5 No. 8-25 Piso 3 - Palacio Municipal  
Cel. 316 506 3181  
e-mail: [pmf@personeriadefloridablanca.gov.co](mailto:pmf@personeriadefloridablanca.gov.co)  
[www.personeriadefloridablanca.gov.co](http://www.personeriadefloridablanca.gov.co)  
Floridablanca - Santander

*metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente Ley.*

*6. Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. 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 SEGUNDO. 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 prefectibilidad 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 TERCERO. 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”.*

Y los artículos 271 y 285 del Plan Nacional de Desarrollo que rezan lo siguiente:

*(...) Las Autoridades Regionales de Transporte que se constituyan en torno a proyectos regionales de transporte público cofinanciados por el Gobierno nacional, deberán formular y adoptar lineamientos de ordenamiento territorial para promover el desarrollo orientado al transporte sostenible y la aplicación de instrumentos de captura de valor del suelo en torno a la infraestructura y el área de influencia del respectivo proyecto cofinanciado. La infraestructura del proyecto será considerada como determinante de ordenamiento territorial. La Autoridad Regional de Transporte deberá articular y coordinar con las entidades territoriales de su jurisdicción, la incorporación de estos lineamientos dentro de sus instrumentos de planificación en el marco de su autonomía territorial. (...)*

## **EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO BAJO PRINCIPIOS DE DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE SOSTENIBLE -DOT-**

. Los municipios o distritos que cuenten o donde se proyecte la ejecución de proyectos estratégicos que incluyan sistemas de transporte público y que en alguno de sus componentes sea o haya sido cofinanciado por el Gobierno nacional, podrán durante el periodo constitucional comprendido entre los años 2023 y el 2026, por una sola vez a iniciativa del alcalde municipal o distrital, y en el marco de su autonomía, revisar y ajustar su plan de ordenamiento territorial, exclusivamente en el ámbito de influencia que defina la entidad territorial del proyecto del sistema de transporte público, mediante los estudios técnicos que acompañen la revisión y ajuste respectivo, lo anterior, siempre que dichos proyectos no hayan sido incluidos expresamente en los respectivos planes de ordenamiento territorial.



**Personería de  
Floridablanca**

Protección, equidad y transparencia

Calle 5 No. 8-25 Piso 3 - Palacio Municipal

Cel. 316 506 3181

e-mail: [pmf@personeriadefloridablanca.gov.co](mailto:pmf@personeriadefloridablanca.gov.co)

[www.personeriadefloridablanca.gov.co](http://www.personeriadefloridablanca.gov.co)

Floridablanca - Santander

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos de planeación de los que trata el presente artículo, establecerán los lineamientos y reglamentación de los proyectos urbanos de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible, incluyendo las normas urbanísticas aplicables a la infraestructura de transporte y sus áreas de influencia, los mecanismos de captura de valor y de gestión del suelo, de mitigación de impactos urbanísticos en la movilidad, espacio público y servicios públicos, y los instrumentos para habilitar el suelo requerido para la infraestructura de transporte y otras infraestructuras urbanas asociadas. Para la estructuración de estos proyectos y el uso de mecanismos de financiación se podrán constituir fiducias en el marco de las normas nacionales en la materia o podrán usarse instrumentos del mercado financiero para la circulación de los derechos de construcción.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El trámite de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial deberá realizarse conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** La normativa urbanística que se establezca por parte de las administraciones municipales o distritales para la infraestructura de transporte y los predios adquiridos y/o destinados para la operación del transporte público deberá reconocer sus particularidades urbanísticas, jurídicas y funcionales mediante la definición del tratamiento urbanístico de renovación o desarrollo que permita desarrollar el proyecto urbano, así como la adopción de un régimen particular de usos y medidas de mitigación de impactos urbanísticos en la movilidad, el espacio público y los servicios públicos. Las administraciones distritales o municipales podrán excluir a estas infraestructuras y su área de influencia de la necesidad de plan parcial o de cualquier otro instrumento de planificación complementario para su habilitación y desarrollo o generar un instrumento específico de planeación que regule la norma urbanística propia y sus instrumentos de gestión y financiación, en concordancia con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. (...)

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Personería Municipal de Floridablanca Santander, profiere las siguientes:

#### **EXHORTACIONES Y ADVERTENCIAS:**

**PRIMERO:** Se exhorta a la Administración Municipal y al Concejo Municipal a fin de que adopten las medidas necesarias y de planeación a efectos de que cualquier propuesta de modificación que se formule o se tramite con respecto al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Floridablanca acate las normas de superior jerarquía que regulan las determinantes de Ordenamiento Territorial establecidos en la Ley 2294 de 2023, especialmente en la formulación de la revisión del instrumento de planificación que se está llevando a cabo, en razón que se deben tener en cuenta nuevos estudios ambientales y de servicios ambientales, vínculos metropolitanos, Integración de una red jerarquizada de transporte y desarrollo orientado a la movilidad, mejoramiento de asentamientos humanos de origen informal, visión regional, vínculos urbano rural y ordenamiento social de la propiedad rural

**SEGUNDO:** Se exhorta a la Administración Municipal a gestionar los ajustes y actualizar estudios base para que el Plan de Ordenamiento Territorial actualizado cumpla rigurosamente con las nuevas normativas sobre protección de ecosistemas, gestión del ciclo del agua y cambio climático, evitando sanciones o futuros conflictos legales por su incumplimiento.

**TERCERO:** Se exhorta a la Administración Municipal para que en coordinación con las autoridades metropolitanas correspondientes se establezcan los lineamientos y la reglamentación de la generación de suelos urbanos y los proyectos urbanos tomando como eje el Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible, incluyendo las normas urbanísticas aplicables a la infraestructura de transporte y sus áreas de influencia, los mecanismos de captura de valor y de gestión del suelo, de mitigación de impactos urbanísticos en la movilidad, espacio público y servicios públicos, y los instrumentos para habilitar el suelo



**Personería de  
Floridablanca**

Protección, equidad y transparencia

Calle 5 No. 8-25 Piso 3 - Palacio Municipal

Cel. 316 506 3181

e-mail: [pmf@personeriadefloridablanca.gov.co](mailto:pmf@personeriadefloridablanca.gov.co)

[www.personeriadefloridablanca.gov.co](http://www.personeriadefloridablanca.gov.co)

Floridablanca - Santander

requerido para la infraestructura de transporte y otras infraestructuras urbanas asociadas, según la norma.

**CUARTO:** Se exhorta a la Administración Municipal y al Concejo Municipal a garantizar la participación de la ciudadanía en la formulación, aprobación e implementación en el proceso de actualización, modificación o nuevo plan de ordenamiento territorial del municipio.

**QUINTO:** Se exhorta a la Administración Municipal a capacitar a los miembros del Concejo Municipal y al personal involucrado en la planificación y desarrollo urbanístico sobre las nuevas normativas y su aplicación práctica, para una toma de decisiones informada y efectiva.

**SEXTO:** Informar a esta Personería sobre las medidas adoptadas.

**MARIA MARGARITA SERRANO ARENAS**  
Personera Municipal (e)

Proyectó: Nelson Estrada Ortiz / Contratista

Revisó: Carlos Humberto Jaimes Sánchez - PDVA