

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 6 E 2 0 2 7 1 2 1	
	Al responder por favor cítese este número 13002026E2027121	
	Fecha Radicado: 2026-07-27 11:11:24	
	Código de Verificación: ce2a9	Folios: 6
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

Asunto: Consulta autoridad ambiental competente para adelantar la concertación de los asuntos ambientales del Plan de Ordenamiento Territorial dentro del territorio indígena. Radicado MinAmbiente 2026E1024620.

Cordial saludo,

En atención a la consulta formulada mediante el radicado de la referencia, nos permitimos exponer las siguientes consideraciones. En concordancia con lo previsto en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente respuesta se emite en abstracto y no se referirá a un caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR.

Menciona en su comunicación que se está acompañando el proceso de formulación, revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de un municipio cuyo territorio comprende resguardos indígenas de pueblos organizados en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); lo cual en los términos de la Ley 388 de 1997, y la Ley 2079 de 2021, El párrafo del artículo 2.2.2.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015 deberá concertarse con la Corporación Autónoma Regional (CAR) con jurisdicción en el área, y a la autoridad ambiental urbana cuando se cumplan los requisitos de ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el Decreto Ley 1094 del 28 de agosto de 2024 reconoció el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) de los pueblos del CRIC y, el Decreto 1275 del 15 de octubre de 2024 reconoció a las autoridades indígenas como parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) con competencias ambientales dentro de sus territorios.

II. CONCEPTOS JURÍDICOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sin antecedentes específicos sobre la materia objeto de consulta.

CONCEPTO JURÍDICO

III. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- A. Constitución Política de Colombia artículos 7, 246, 286, 287, 329 y 330 de la Constitución Política, relativos al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación, la autonomía de los pueblos indígenas y el ejercicio de funciones dentro de sus territorios.
- B. La Ley 388 de 1997 estableció el procedimiento para la formulación, revisión y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, asignando a las autoridades ambientales un papel específico dentro de dicho procedimiento respecto de los asuntos exclusivamente ambientales.
- C. Decreto 1077 de 2015 compiló la reglamentación del sector Vivienda, Ciudad y Territorio y reguló expresamente la etapa de concertación ambiental; el parágrafo del artículo 2.2.2.1.2.2.3 dispone que la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial se surtirá con la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el respectivo territorio o, cuando sea del caso, con la autoridad ambiental urbana competente.
- D. Decreto Ley 1094 de 2024, reconoce el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) de los pueblos del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) como expresión del derecho propio y desarrolla el ejercicio de competencias propias en materia de ordenamiento, administración, conservación y manejo de su territorio y de los recursos naturales dentro del ámbito territorial correspondiente, sin que se modifique el procedimiento de concertación ambiental regulado por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, ni establece que la ATEA sustituya a las Corporaciones Autónomas Regionales en dicha actuación administrativa.
- E. Decreto 1275 de 2024 incorporó a las autoridades indígenas como integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y desarrolló competencias ambientales dentro de sus respectivos territorios, lo que fortalece el modelo constitucional de gobernanza ambiental y reconoce el ejercicio de funciones ambientales por parte de las autoridades indígenas en su territorio.

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado parcialmente por el artículo 26 de la Ley 2079, dentro del trámite para la elaboración, modificación o ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial, el alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, deberá coordinar la formulación oportuna del proyecto de plan y, antes de su presentación al concejo distrital o municipal, surtir los trámites de concertación interinstitucional para someter a consideración de la Corporación



CONCEPTO JURÍDICO

Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente los asuntos exclusivamente ambientales, los cuales solo podrán ser objetados por razones técnicas y sustentados en estudios.

En ese contexto, resulta necesario precisar que la competencia para adelantar la concertación ambiental de los POT constituye un procedimiento administrativo expresamente regulado por la Ley 388 de 1997 y su reglamentación, razón por la cual cualquier modificación de la autoridad competente debe encontrarse prevista de manera expresa por el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el Decreto Ley 1094 de 2024 y el Decreto 1275 de 2024 reconocen competencias a las autoridades indígenas en materia ambiental en el ámbito de su territorio y de gobierno propio; sin que, ninguna de estas disposiciones haya modificado el procedimiento de concertación ambiental de los instrumentos de ordenamiento territorial previsto en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1077 de 2015.

En consecuencia, la interpretación de dichas normas debe realizarse de manera sistemática y armónica, procurando la coordinación entre los distintos regímenes jurídicos y evitando entender derogadas competencias administrativas.

Ahora bien, sobre las competencias asignadas a los pueblos indígenas en materia ambiental, se tiene que en los términos del artículo 330 de la Constitución Política, les corresponde a los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales; por su parte, el artículo 67 de la Ley 99 de 1993 señala que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental (artículo 65).

De otra parte, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 56 transitorio de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1275 de 2024, **el cual reconoce las competencias ambientales de las autoridades indígenas, que van más allá de las competencias ambientales que tienen los municipios (artículo 65 de la Ley 99 de 1993), por cuanto el bloque de Constitucionalidad ha determinado que dichas autoridades, evidentemente ejercen funciones de autoridades ambientales, en sus territorios y para los miembros de sus comunidades, bajo su Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida.**

Para efectos de lo anterior, es importante tener en cuenta que el Decreto Ley 1275 de 2024 determina que su ámbito de aplicación recae sobre las entidades territoriales indígenas (Decreto 1953 de 2014 y 632 de 2018) resguardos y reservas indígenas; además, el artículo 4 también señala que sus disposiciones aplican en territorios donde se han iniciado solicitudes de funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización (constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración) y/o seguridad jurídica (protección de territorios ancestrales -Decreto 2333 de 2014 - del

CONCEPTO JURÍDICO

territorio indígena lo que significa estar inmersos en procesos administrativos ya reglados y adelantados ante otras entidades que implican la delimitación del territorio. Es decir que la determinación de estos territorios se resuelve con la decisión de otras entidades como la Agencia Nacional de Tierras que deben expedir los actos administrativos que definan la delimitación de estas territorialidades o el Ministerio del Interior quien para efectos de publicidad debe llevar los registros de las autoridades y estructuras de gobierno en cada territorio indígena; y una vez cumplidos con dichos presupuestos normativos se podrá ejercer las funciones de autoridad ambiental.

V. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

- 1. A la luz del Decreto Ley 1094 de 2024, que reconoció las competencias de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) con fuerza legislativa, y del Decreto 1275 de 2024, que reconoció a las autoridades indígenas como parte del SINA con competencias equivalentes a las de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de sus territorios: ¿cuál es la autoridad ambiental competente para adelantar la concertación de los asuntos ambientales del Plan de Ordenamiento Territorial en los territorios indígenas del CRIC: la Corporación Autónoma Regional, como lo indica el parágrafo del artículo 2.2.2.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015, o la ATEA en ejercicio de sus competencias ambientales reconocidas por normas de superior jerarquía?*

Respuesta. De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, en concordancia con lo establecido en el parágrafo del artículo 2.2.2.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015, la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales en el marco de la elaboración, ajuste o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial¹ de los municipios y distritos corresponde a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el respectivo territorio o, cuando sea procedente, a la autoridad ambiental urbana.

El Decreto Ley 1094 de 2024 y el Decreto 1275 de 2024 reconocen competencias ambientales a las autoridades indígenas dentro de sus territorios; no obstante, dichas disposiciones no modificaron expresamente el procedimiento de concertación ambiental previsto en el régimen de ordenamiento territorial ni sustituyeron la autoridad competente establecida en el Decreto 1077 de 2015.

Lo anterior no implica desconocer las competencias propias de las autoridades indígenas ni los deberes de coordinación, concurrencia, complementariedad y respeto

¹ En concordancia con lo establecido en el parágrafo del artículo 9 de la Ley 388 de 1997 cuando se haga referencia a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos: Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial y Esquema de Ordenamiento Territorial.

CONCEPTO JURÍDICO

por la autonomía territorial reconocidos por la Constitución Política y desarrollados por las normas especiales.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios o distritos deben garantizar la articulación con los territorios indígenas cuando sus determinaciones incidan en dichos territorios o en sus derechos territoriales, así desde la perspectiva del Decreto Ley 1275 de 2024 los instrumentos de ordenamiento territorial municipal o municipal y planes de ordenamiento ambiental indígena deben articularse bajo principios de concurrencia y coordinación y el modelo de ocupación del territorio debe construirse reconociendo la diversidad cultural, ambiental y territorial.

2. *En caso de que ambas autoridades —la CAR y la ATEA— deban participar en la concertación ambiental del POT dentro de los territorios indígenas, ¿cuál de las dos tiene la última palabra cuando sus posiciones difieran, y cuál es el mecanismo de resolución de esa discrepancia?*

Respuesta. El ordenamiento jurídico vigente no contempla un procedimiento de concertación ambiental conjunta entre la Corporación Autónoma Regional o las autoridades ambientales urbanas y las autoridades indígenas, ni establece una regla de prevalencia entre dichas autoridades para efectos del procedimiento previsto en el Decreto 1077 de 2015.

En aquellos asuntos en que concurren competencias ambientales de distintas autoridades públicas deberán aplicarse los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, colaboración armónica y respeto por la autonomía de las entidades y autoridades involucradas, procurando la adopción de decisiones concertadas dentro del marco de sus respectivas competencias.

3. *¿Existe alguna directriz, circular, protocolo o concepto jurídico expedido por este Ministerio que precise el procedimiento de concertación ambiental del POT en municipios con presencia de territorios indígenas del CRIC, a la luz de los Decretos Ley 1094 y 1275 de 2024?*

Respuesta. Desde la Oficina Asesora Jurídica no se ha expedido un protocolo, circular o lineamiento específico que modifique o precise el procedimiento de concertación ambiental de los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios o distritos respecto de lo establecido en el Decreto Ley 1094 de 2024 y del Decreto 1275 de 2024.

4. *De acuerdo a las anteriores normas recientes, ¿debe el municipio que presenta territorios indígenas en su jurisdicción, realizar consulta previa en su proceso de diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial?*

CONCEPTO JURÍDICO

Respuesta. La obligación de realizar consulta previa no deriva exclusivamente de la existencia de comunidades indígenas dentro de la jurisdicción municipal.

De conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, así como con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, la consulta previa resulta exigible cuando las medidas administrativas o legislativas sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas o tribales.

En consecuencia, la necesidad de adelantar o no consulta previa con las comunidades étnicas deberá analizarse en cada caso concreto, y en el marco de las competencias le corresponderá pronunciarse sobre la procedencia o no de este proceso a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 2353 de 2019, el cual sustituyó los artículos 16 y 16 A del Decreto 2893 de 2011, modificado por el Decreto 1140 de 2018.

El presente concepto se expide a solicitud de [REDACTED] y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el cual establece: *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"*.

Atentamente,

LAURA CAMILA RAMOS DÍAZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Proyectó: Mónica María Muñoz Buitrago – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ.