



Bogotá, D.C.,

ASUNTO: Radicado 2022ER0000390. Planes de Ordenamiento Territorial. Reglas para la revisión.

Respetado señor Procurador,

Se ha recibido la petición del asunto, mediante la cual plantea una serie de interrogantes relacionados con la revisión y ajuste al plan de ordenamiento territorial (POT), que deben adoptar los municipios y distritos del país.

Al respecto, previo a dar respuesta es necesario precisar que de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Ley 3571 de 2011, a la Dirección de Espacio Urbano y Territorial (DEUT) del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) le corresponde formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, en el marco de las cuales emite conceptos de carácter general, sin abordar casos particulares y concretos.

Sin perjuicio de ello, se procederá a dar respuesta a cada uno de los interrogantes, en el orden planteado, en los siguientes términos:

***“1- Vencido el POT (Agotados los 12 años y por tanto, las vigencias de los componentes de corto, mediano y largo plazo) un alcalde puede en cualquier momento de su periodo constitucional promover su modificación y/o revisión?
¿Qué norma(s) así lo obliga?”***

Con el fin de precisar la oportunidad y obligatoriedad de la revisión, ajuste o modificación de los planes de ordenamiento territorial (POT)¹ que adoptan los municipios y distritos, es pertinente tener en consideración que la revisión del POT debe adelantarse de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, modificada por las leyes 507 de 1999, 902 de

¹ De acuerdo con el Párrafo del Artículo 9 de la Ley 388 de 1997, cuando se hace referencia al Plan de Ordenamiento Territorial –POT-: “se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico”. Es decir, se refiere también al Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT-y al Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT-.



2004, 2079 de 2021, el Decreto Ley 2106 de 2019 (artículo 120) y lo reglamentado por el Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1232 de 2020.

Adicionalmente, para la revisión del POT debe tenerse en consideración lo dispuesto por la Ley 810 de 2003 (artículo 12), Ley 1551 de 2012 (artículo 6, numeral 9), Ley 1523 de 2012 (artículos 39, 40 y 41) y el Decreto Ley 019 de 2012 (artículo 189).

De acuerdo con las normas citadas, la revisión y modificación de los POT se realizará únicamente por iniciativa del alcalde y en los casos específicamente señalados, es decir:

- Revisión por vencimiento de vigencia del POT de corto, mediano y largo plazo.
- Revisión excepcional justificada en:
 - i) La declaratoria de desastre o calamidad pública, y
 - ii) En los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos.
- Modificación excepcional de norma urbanística.

En cuanto a la revisión del POT, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, establece la jerarquía de las normas urbanísticas que regulan el uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo, así como su vigencia y la oportunidad para la revisión de cada una de ellas, en los siguientes términos:

“Artículo 15. Normas Urbanísticas. (...)

*(...) Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para **su revisión, ajuste o modificación**, en congruencia con lo que a continuación se señala: (...)*

1. Normas urbanísticas estructurales

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni **modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.**”* (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 388 de 1997 prevé:

“(...) en lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste”.

Adicionalmente, la Ley 810 de 2003, en su artículo 12 dispone:



“Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales **podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.** (...). (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Por su parte, la Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*” en su artículo 6² dispuso que el Plan de Ordenamiento Territorial “*será presentado*” para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años.

El anterior artículo fue interpretado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, en concepto con radicado No. 11001-03-06-000-2013-00397-00(2162) del 2 de septiembre de 2013, así:

“(…) En primer lugar, la expresión “será presentado” **implica un mandato a las autoridades municipales competentes para formular y adoptar la revisión de los planes de ordenamiento territorial.**... En segundo lugar, el término de doce (12) años, que en el artículo 2º de la ley 902 de 2004 se establecía “**como mínimo**”, **es ahora el término común y uniforme** para todos los planes de ordenamiento territorial. En consecuencia, la vigencia del POT distrital, dispuesta en el decreto distrital 469 de 2003 con fundamento en el artículo 28 original de la ley 388 de 1997, equivalente a cuatro (4) periodos constitucionales de la administración distrital, **ha de entenderse modificada por el artículo 6º de la ley 1551 de 2012, que redujo dicha vigencia a doce años, equivalentes a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.** En tercer lugar, dado que la ley 1551 no deroga explícita ni implícitamente, en su totalidad, el numeral 1 del artículo 28 de la ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2º de la ley 902 de 2004), esta última disposición, modificada por la Ley 1551 únicamente en cuanto a la vigencia del contenido estructural del plan....” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Respecto de las revisiones por vencimiento de vigencia podrán ser adelantadas siempre y cuando haya vencido la vigencia de los contenidos de corto, mediano y largo plazo del POT, según lo establecido en el mismo plan, de conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019, que dispone:

“**Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:

² “Artículo 6º. El artículo 3º de la ley 136 de 1994 quedará así: “Artículo 3º. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: (...)

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).



1. **El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.**

2. **Los contenidos de los componentes urbanos y rurales de mediano plazo tendrán una vigencia correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales.**

3. **Los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución regirán durante un período constitucional completo de la administración municipal y distrital completo, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.**

4. **Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.**

No obstante, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. **Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior. (...)**. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Las anteriores normas fueron reglamentadas por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1232 de 2020, en el cual se señala en cuanto a la revisión del POT en el artículo 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015, lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3.3 Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial POT. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 120 del Decreto 2106 de 2019, y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos



sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en los resultados de seguimiento y evaluación de los objetivos y metas del respectivo Plan. (...) (Subrayado y negrillas fuera de texto).

En este orden de ideas, el vencimiento de la vigencia de largo plazo del POT marca el momento a partir del cual se activa el deber de la administración de iniciar la formulación de su revisión general, esto para garantizar que los POT, entendidos como instrumentos que determinan el modelo de ocupación del territorio, sean ajustados en su totalidad cada 12 años, equivalentes a 3 períodos constitucionales, atendiendo las nuevas necesidades y realidades que se presenten en el territorio municipal.

Se evidencia de lo anterior que, el periodo de los 12 años –equivalente a tres periodos constitucionales completos de los alcaldes- no constituye un término perentorio a partir del cual expire la competencia de la administración municipal o distrital para emprender la revisión general del POT, sino el plazo en el que se activa el deber que la misma tiene frente a este tipo de revisión. Interpretar lo contrario equivaldría a desconocer el efecto útil³ de la norma.

En síntesis, en el marco jurídico vigente no existe un término máximo para presentar al concejo municipal o distrital la revisión general del POT, siempre y cuando éste haya cumplido la vigencia en sus contenidos de largo plazo, precisando que, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo POT, seguirá vigente el ya adoptado.

“2-. El alcalde a quien se le ha vencido el POT o, recibe su mandato con el POT vencido, está en la obligación de revisarlo inmediatamente y sin postergaciones? ¿Qué norma le imponen esta obligación?”

De acuerdo a la respuesta anterior, una vez cumplida la vigencia de largo plazo del POT, el alcalde de la respectiva entidad territorial que recibe el POT con la vigencia de largo plazo cumplida en el período constitucional del alcalde anterior, debe proceder a adelantar la revisión general del POT, acatando los preceptos constitucionales y legales que protegen la autonomía territorial para regular los usos del suelo, así como los desarrollos normativos establecidos para la adopción y la revisión de los planes de ordenamiento territorial.

Por lo tanto, las administraciones, una vez cumplida la vigencia de largo plazo, están en la obligación de revisarlo, en virtud de la facultad/deber para emprender la revisión general de dicho Plan, sin que la competencia para la revisión del POT, expire o se encuentre limitada a plazos legales, como quiera que se trata de una función derivada de la autonomía territorial para regular usos del suelo que no se encuentra sujeta a plazos perentorios.

³ Sobre el principio de efecto útil ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Enrique Gil Botero, 14 de mayo de 2014: “*el principio del efecto útil de las normas tiene como finalidad no sólo garantizar la interpretación conforme a la Constitución, sino, de igual forma, evitar confusión e incertidumbre entre los operadores jurídicos*”. En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia T-001 de 1992: “*El conocido principio de interpretación de las normas jurídicas, a partir del “efecto útil” de éstas, enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero*”.



Adicionalmente, es pertinente tener en consideración que la revisión general del POT implica un proceso complejo de toma de decisiones, que demanda un tiempo requerido para la gestión de recursos técnicos y económicos, para el desarrollo de las etapas de diagnóstico actualizado del territorio y la formulación del proyecto de revisión general del POT, así como para el proceso de participación ciudadana y socialización dentro del cual se debe considerar el tiempo requerido para adelantar el proceso de concertación interinstitucional y de consulta, previo a la presentación al concejo municipal o distrital para la aprobación de la revisión general del POT.

“3- ¿Existen normas para imponer y obligar a los alcaldes a adelantar los estudios de riesgos, amenazas y otros, cuando estos no existen para el municipio y son indispensables para actualizar los POT? Esto se ha tornado en la recurrente excusa para no actualizar los POT.”

La Ley 388 de 1997 identifica la prevención de amenazas y riesgos como un determinante para el ordenamiento del territorio, estableciendo los alcances jurídicos y técnicos para su incorporación en las decisiones que se planteen en los planes de ordenamiento territorial.

Por lo anterior, el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 dispone que para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del POT o la expedición de uno nuevo, se debe garantizar: a) la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza; b) la delimitación y zonificación de las áreas en condiciones de riesgo; y c) la determinación de las medidas específicas para su mitigación.

El Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.3.1.1 y siguientes reglamenta lo dispuesto en el Decreto Ley 019 de 2012, y establece las condiciones técnicas para la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, determinando dos momentos para realizar los estudios técnicos que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en el referido Decreto Ley 019 de 2012:

- 1) Estudios básicos (zonificación de amenazas e identificación de áreas en las cuales se deben determinar las condiciones de amenaza y riesgo) como requisito para la revisión del POT por vencimiento de vigencia de los contenidos de mediano y/o largo plazo, y
- 2) Estudios detallados en la etapa de implementación del POT, donde se realiza la evaluación y zonificación de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo de zonas específicas en los municipios, las cuales fueron identificadas a partir del desarrollo de los Estudios Básicos anteriormente referidos, así como el diseño de las obras de mitigación necesarias para reducir el riesgo de la población localizada en estas zonas.

Sin embargo, a pesar del desarrollo normativo en materia de incorporación de la gestión del riesgo en el marco del ordenamiento del territorio anteriormente descrito, la falta de actualización de los POT ha limitado la incorporación de los estudios técnicos necesarios



para la evaluación y zonificación de estas amenazas, así como la definición de medidas de manejo estructurales y no estructurales para reducir la vulnerabilidad de la población localizada en estas zonas.

Ahora bien, frente a los costos y a la inversión asociada a los estudios técnicos y la disponibilidad presupuestal de los municipios aludida en su solicitud, es de señalar los siguientes aspectos:

- 1) Existen diferentes fuentes de financiación a las cuales los municipios pueden solicitar los recursos necesarios para realizar los estudios técnicos (estudios básicos o estudios detallados), como son el Sistema General de Regalías y Tasa Compensada. Sin embargo, los municipios no cuentan con la capacidad técnica para estructurar proyectos que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por las entidades correspondientes.
- 2) A nivel nacional se han diseñado estrategias de apoyo técnico y financiero a municipios seleccionados (según criterios técnicos de cada entidad) para realizar dichos estudios, como es el caso del Departamento Nacional de Planeación, Servicio Geológico Colombiano, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo, Gobernaciones y Corporaciones Autónomas y este Ministerio. Sin embargo, se ha identificado una ausencia de articulación y/o interés por parte de las administraciones municipales de incorporar estos estudios en los procesos de revisión y ajuste de POT.
- 3) Finalmente, se han identificado municipios que cuentan con recursos propios para desarrollar estos estudios. No obstante, dada la baja capacidad técnica de algunos de estos municipios, existen debilidades al momento de estructurar los estudios previos, revisar y aprobar los estudios técnicos, así como de defender técnicamente los estudios ante la Corporación Autónoma en el proceso de concertación ambiental. Esto último, como resultado de que en la mayoría de los casos los estudios son desarrollados por equipos de consultores, sin que se genere un proceso de capacidad instalada en los equipos técnicos municipales.

En conclusión, a juicio de este Ministerio, es necesario seguir avanzando en la comprensión por parte de las administraciones municipales de realizar los estudios técnicos para la incorporación de la gestión de riesgo, en los términos señalados en el Decreto 1077 de 2015 con los mayores estándares de calidad para garantizar que dentro del proceso de revisión y ajuste de los POT se logren territorios seguros y sostenibles.

“4- La Procuraduría General de la Nación, expidió la Directiva No. 004 del 20 de febrero de 2020, para exhortar la protección especial del suelo rural agropecuario, que le anexo en 5 folios.



Nos es importante conocer: ¿qué condiciones deben tener los suelos de los entes territoriales para ser protegidos como suelo rural agropecuario? ¿Existen parámetros para verificar si un municipio respeta el porcentaje o área de suelo rural?”

Teniendo en cuenta la información referida en la Directiva No. 004 del 20 de febrero de 2020, para establecer las condiciones que deben tener los suelos de los entes territoriales para su protección como suelo rural agropecuario, es necesario partir de la normativa que rige el ordenamiento del suelo rural en términos de sus categorías, como lo dispone el artículo 2.2.2.2.1.2 del Decreto 1077 de 2015, así:

“Artículo 2.2.2.2.1.2 Categorías del suelo rural. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 14, 16.3 y 17 de la Ley 388 de 1997, en el componente rural del plan de ordenamiento y en su cartografía se deberán determinar y delimitar cada una de las categorías de protección y de desarrollo restringido a que se refieren los artículos siguientes, con la definición de los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes.” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

En relación con la categoría de protección del suelo rural, el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.2.2.1.3 Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la misma ley:

1 1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:

1.1 Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.

1.2 Las áreas de reserva forestal.

1.3 Las áreas de manejo especial.

1.4 Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.



2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. *Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2.2.6.2.2 del presente decreto, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.*

3. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural. *Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.*

4. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. *Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.*

Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente.

5. Áreas de amenaza y riesgo. *Incluye las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.” (Subrayado y negrillas fuera de texto).*

De acuerdo a lo anterior, una de las categorías de protección en el suelo rural son las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, referidas estas a los suelos clasificados agrológicamente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi como I, II y III, además de aquellos que sean necesarios para la conservación del recurso hídrico, protección forestal y control de los procesos erosivos, áreas que deben ser determinadas e identificadas en el componente rural y la cartografía de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios y distritos con sus lineamientos de ordenamiento y asignación de usos.

Lo anterior también soportado en lo establecido en el parágrafo del artículo 2.2.6.2.2 del Decreto 1077 de 2015, el cual dispone:



“Parágrafo. Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deben ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.” (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, la condición que deben tener los suelos de los entes territoriales para que sean considerados como suelo de protección para actividades agrícolas y pecuarias, están dadas en los términos de las clases agrológicas que les corresponda, según información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, específicamente las identificadas como agrológicas I, II y III.

Ahora bien, en cuanto a si existen parámetros para verificar si un municipio respeta el porcentaje o área de suelo rural, cada municipio o distrito deberá cumplir con las normas establecidas en el POT, precisando que en dicho instrumento de planeación además de clasificar el suelo en los términos establecidos en el artículo 30 de la Ley 388 de 1997⁴, debe haber incorporado los parámetros y condiciones de protección de los suelos protegidos como suelo rural agropecuario, establecidos en la concertación ambiental suscrita entre el municipio o distrito y la corporación ambiental respectiva, para la adopción del POT.

Para asegurar el cumplimiento de las normas sobre usos del suelo y demás normatividad contenida en el POT, es competencia de la administración municipal y las autoridades ambientales tomar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar dicha afectación, de conformidad con las facultades a ellas atribuidas.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente mencionar lo establecido en el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1077 de 2015, que prevé:

Artículo 2.2.6.1.4.11. Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales por conducto de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) o la norma que la modifique, adicione o sustituya, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de aplicar las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general. (Subrayado fuera de texto).

⁴ “Artículo 30.- Clases de suelo. Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.”



De lo señalado se infiere que, a través del ejercicio del control urbano que, por supuesto abarca la totalidad del territorio municipal o distrital incluido el suelo rural, se asegura el cumplimiento de las normas sobre usos del suelo y demás normatividad contenida en el POT.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 “*Comportamientos contrarios a la integridad urbanística*” de la Ley 1801 de 2016⁵, el cual determina:

“Artículo 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Corregido por el art. 10, Decreto Nacional 555 de 2017. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. **En áreas protegidas** o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.
4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.”

Así mismo, se deberá observar el artículo 136 ibídem, que prevé:

“Artículo 136. Causales de agravación. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en el presente Código, que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural. También tiene ese carácter, la repetición en la infracción de normas urbanísticas estructurales del plan de ordenamiento territorial o el incumplimiento de la orden de suspensión y sellamiento de la obra.” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

“5- Ante las Procuradurías Judiciales Agrarias y Ambientales de Colombia se están presentando denuncias de diversa índole, especialmente lo que tiene que ver con parcelaciones y construcción de “cabañas y fincas campestres o de recreo” que presuntamente no cumplen con los requisitos legales, “invaden” el suelo rural y entran en conflictos con las actividades desarrolladas (agropecuarias) alrededor de estas y que se ejecutaban con anterioridad.

¿Las parcelaciones y “cabañas campestres o de recreo”, qué requisitos deben cumplir para que puedan construirse? ¿Cuándo estos conflictos se suscitan, cómo se debe obrar de acuerdo con la normatividad sobre usos del suelo?”

⁵ Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



Como se mencionó en la respuesta anterior, el artículo 2.2.2.2.1.2 del Decreto 1077 de 2015, establece que el componente rural y la cartografía del POT debe contener la determinación y delimitación de cada una de las categorías del suelo rural: i) categoría de protección y ii) categoría de desarrollo restringido.

En relación con esta última, el artículo 2.2.2.2.1.4 del Decreto 1077 de 2015, dispone:

***“Artículo 2.2.2.2.1.4 Categorías de desarrollo restringido en suelo rural.** Dentro de estas categorías se podrán incluir los suelos rurales que no hagan parte de alguna de las categorías de protección de que trata el artículo anterior, cuando reúnan condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios. Dentro de esta categoría, en el componente rural del plan de ordenamiento territorial se podrá incluir la delimitación de las siguientes áreas: (...)*

3. La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, de conformidad con lo previsto en el presente decreto para el efecto. (...).” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

De acuerdo con lo señalado, las áreas destinadas a vivienda campestre se encuentran dentro de las áreas correspondientes a la categoría de desarrollo restringido, y para que se pueda autorizar la vivienda campestre, como primera medida el POT debe tener identificadas y delimitadas estas áreas, con las respectivas normas urbanísticas de parcelación.

De no ser así, el artículo 2.2.6.2.2. del Decreto 1077 de 2015, prohíbe las parcelaciones para vivienda campestre en el suelo rural, al señalar:

***“Artículo 2.2.6.2.2 Prohibición de parcelaciones en suelo rural.** A partir del 17 de enero de 2006, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, **mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.** Esta prohibición cubre a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite.*

En todo caso, para la definición de las normas urbanísticas de parcelación los municipios deberán ajustarse a las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional correspondiente, las cuales deberán ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano.

***Parágrafo.** Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deben ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el*



Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Así las cosas, para que se pueda dar la vivienda campestre en el suelo rural, es necesario como primera medida, que el POT identifique y delimite las áreas dispuestas para este uso con sus correspondientes normas urbanísticas, y como segunda medida, que estas cuenten con la respectiva licencia urbanística que autorice su desarrollo y construcción en los términos y normas contenidas en el respectivo POT.

Si se suscitan conflictos, estos deben dirimirse a la luz de la normatividad vigente referida anteriormente.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437⁶ de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales emite concepto de carácter general, sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Cordialmente,

SANDRA MARGARITA ZAMORA CAMACHO
Directora de Espacio Urbano y Territorial.

Elaboró: H. Cortés. / Hazel Bueno / M. Ordoñez.
Revisó: DP. Noy. / C. Giner./ A. Yepes. / M. Duque/ D.Villa
Fecha: 20-Ene/2022

⁶ Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.