



Libertad y Orden

Bogotá D.C. 3 de febrero de 2009.

1200-E2-138970

Arquitecta  
LUZ HELENA HERNÁNDEZ HEREDIA  
Corporación Autónoma Regional de Risaralda- CARDER  
luzache3@gmail.com  
Pereira- Risaralda

ASUNTO: Radicación 4120-E1- 138970- Inquietudes interpretación del Decreto 3600 de 2007

Respetada Arquitecta:

En atención al asunto de la referencia nos permitimos dar respuesta a las inquietudes y sugerencias presentadas sobre la aplicación del Decreto 3600 de 2007 y de la Ley 1152 de 2007.

En primer lugar, es importante aclarar que es competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial formular la política nacional en relación con el desarrollo territorial y expedir las regulaciones en esa materia y emitir conceptos de manera general y abstracta sobre el alcance de los mismos, sin que pueda pronunciarse sobre la aplicación de las normas en asuntos particulares y específicos.

Ahora bien, considerando que en su comunicación presenta de una parte inquietudes sobre el Decreto 3600 de 2007 y de otra sobre inquietudes sobre la interpretación de la Ley 1152 de 2007 éstas fueron remitidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin que se le de respuesta.

1. *Decreto 3600 de 2007 Artículo 4 Categorías de protección en suelo rural. "bajo esta norma solo pasarían a ser suelos de protección las Clases agrológicas I-II y II- sic- (por su potencial agrícola) y las VIII (por ser áreas de importancia forestal). Surge la inquietud, en Departamentos como Risaralda donde no se encuentran clases I y II y las III son muy escasas y fragmentadas, cómo proteger las únicas áreas de alto potencia agrícola que le quedan que son las clases IV- sic-".*

Al respecto es importante resaltar que de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, dentro de las categorías de protección en suelo rural se encuentran las áreas para la producción agrícola y ganadera y la explotación de recursos naturales, incluidas aquellas que de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-Ley 1333 de 1986 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi las clasifique en las categorías I, II y III



Libertad y Orden

y aquellas otras clases agrológicas que sean necesarias para la conservación de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

En otras palabras, el decreto prevé la posibilidad que además de los suelos clasificados por el IGAC como categoría I, II y III también se consideran suelos de protección, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, aquellos cuyas condiciones agrológicas sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de proceso erosivos y zonas de protección forestal, en dichas áreas no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen alteración o transformación de su uso actual, en los términos del numeral 2 del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007.

*2. Artículo 4, numeral 5 áreas de amenaza y riesgo. “En el tema de amenaza y riesgo, generalmente no se han incluido condiciones de insalubridad, surge la inquietud entonces ¿Qué entiende el MAVDT como suelos de amenaza y riesgo por condiciones de insalubridad?”*

En relación con las condiciones de insalubridad, dentro de las categorías de protección en suelo rural, debe indicarse que aunque no existe definición legal, de lo que debe entenderse por zonas de alto riesgo por condiciones de insalubridad, el título IV de la Ley 9 de 1989 establece las normas sanitarias para la prevención y control de los agentes biológicos, físicos o químicos que alteran las características del ambiente exterior de las edificaciones hasta hacerlo peligroso para la salud humana.

En ese sentido, es pertinente citar apartes de la sentencia de la Corte Constitucional C- 936 de 2003, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett en la cual se estudió la constitucionalidad del artículo 1 de la ley 795 de 2003 y que sobre los deberes estatales para garantizar el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, consideró lo siguiente:

*“El artículo 93 de la Constitución dicta que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el parágrafo 1 del artículo 11 que “los Estados Partes... reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...”. Por tratarse de un tratado de derechos humanos ratificado por Colombia, resulta pertinente tomar nota de la interpretación que de dicha disposición ha adoptado su intérprete autorizado: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.*

*26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación General N°4<sup>1</sup> expuso sus consideraciones en torno al derecho a una vivienda adecuada. Es de anotar que tales consideraciones se adoptaron luego de realizarse diversas conferencias sobre la materia y que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000<sup>2</sup>. Para efectos del control constitucional y la*

<sup>1</sup> U.N. Doc. E/1991/23.

<sup>2</sup> Resolución 42/191 de 11 de diciembre de 1987 (A/43/8/Add.1).



Libertad y Orden

*función de la Corte de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, resulta central definir el alcance del derecho a la vivienda digna. La mencionada observación establece elementos que asisten a la interpretación de la disposición constitucional. El parágrafo 8 de la observación contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional. Tales elementos se refieren a dos grandes grupos de asuntos: condiciones de la vivienda y seguridad del goce de la vivienda.*

*26.1 El primer elemento –condiciones de la vivienda- se refiere a que la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. **Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.***

*Sobre la habitabilidad, en la Observación General 4° se lee:*

*“(Parágrafo 8) d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas”.*

*En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. **Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, debe tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas**” (Negritas fuera del texto)*

En concordancia con lo anterior, el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, señala que la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Especificando como acciones urbanísticas, entre otras:

*“(…)*



Libertad y Orden

*“2. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.”*

Así las cosas, se considera que entre las zonas a identificar se encuentran: las áreas con inadecuada o inexistente prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, recolección y disposición final de residuos sólidos, disposición final de aguas residuales industriales y residenciales, localización de infraestructuras con fuentes fijas de contaminación por emisiones atmosféricas, a los suelos y los recursos hídricos (sin tratamiento previo); estos sitios se identifican (además de la evidencia territorial), con el número de casos en enfermedades infectocontagiosas reportadas por la dependencia municipal o departamental de salud, por veredas, corregimientos o sectorización que tengan estas entidades, para identificar vectores de infección.

Adicionalmente, se deben tener en cuenta *“las normas generales que servirán de base a las disposiciones y reglamentaciones necesarias para preservar, restaurar y mejorar las condiciones sanitarias en lo que se relaciona a la salud humana”*, tal como lo expone el literal a) del artículo 1º de la Ley 9 de 1979. Esto quiere decir que el riesgo por condiciones de insalubridad, está relacionado con la afectación que podría ocasionar **a todo un asentamiento humano**, la localización de infraestructuras con fuentes fijas de contaminación hacia el aire, los suelos y los recursos hídricos.

En este sentido, dentro de los aspectos a considerar en la concertación de los temas ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial, se encuentra la localización de infraestructuras de alto impacto en suelo rural que pueden generar afecciones a la salud humana de los habitantes de su área de influencia y de zonas lejanas (Ejemplo: cabeceras municipales), razón por la cual no sólo deben ubicarse lo más alejado posible de viviendas existentes y propuestas, sino también de edificaciones cuya actividad promueva la afluencia y permanencia de población, con fundamento en las normas ambientales y sanitarias emitidas por las autoridades ambientales y de salud.

- 3. Artículo 5. Categorías de Desarrollo Restringido en Suelo Rural. “No es claro, por qué si se definen suelos sub-urbanos, donde se supone que tienen como fin posibilitar la localización de parcelaciones y otros usos y equipamientos; aparece como otra categoría en el numeral 3, ‘La identificación y delimitación de vivienda campestre...’. Pareciera que fuera de las zonas sub-urbanas que los Municipios determinen, pudieran además dársele paso al desarrollo de parcelaciones en otras zonas del suelo rural. Específicamente en el Departamento de Risaralda han surgido éste tipo de preguntas por parte de los Municipios pequeños, el interés de parcelar en cualquier parte del suelo rural”*

El artículo 5 del referido decreto establece las categorías de desarrollo restringido para el suelo rural, esto es, incluido el suelo rural suburbano., teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 388 de 1997.



Libertad y Orden

## Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Dirección de Desarrollo Territorial

República de Colombia

Así las cosas la mencionada norma, establece la posibilidad a los municipios y distritos para que incluyan dentro del componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial incluir entre otras, la identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, de conformidad con las disposiciones que al efecto se señalan en el Decreto 097 de 2006 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

En ese sentido, se considera que lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 para la localización de las áreas destinadas a vivienda campestre se refiere a aquellas ubicadas en suelo rural no suburbano en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 097 de 2006, en las cuales no se podrá expedir licencia de parcelación o construcción para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación precisa de las áreas destinadas a ese uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental, en los términos del artículo 3 del citado Decreto 097 de 2006.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que por su condición de suelos rurales la definición de normas urbanísticas de parcelación los municipios deben ajustarse a las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional, las cuales deben ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano y la subdivisión de dichas áreas debe ajustarse a lo dispuesto en la legislación agraria en los términos del artículo 4 del Decreto 097 de 2006.

Por último, se destaca que en todo caso el trámite de estudio y expedición de la licencias de parcelación y edificación en suelo rural no suburbano y en suelo rural suburbano deberá realizarse con fundamento en el Decreto 3600 de 2007.

4. *Artículo 6. Planeamiento Intermedio de suelo Rural. “Sugerencia: El ‘Podrá’ queda como optativo por los municipios y debería exigírsele al menos a los Municipios que requieran Planes Generales y los demás dejarlos a su libre decisión y necesidad”*

Al respecto se resalta que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política le corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo, en ese sentido debe aclararse que el Decreto 3600 de 2007 establece lineamientos de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en ese tipo de suelo.

Así mismo, con la expedición del Decreto 3600 de 2007 se busca garantizar que el territorio rural se convierta en un componente estratégico para el desarrollo integral de las regiones, promoviendo el equilibrio en la distribución e intensidad de las formas de uso urbano y rural, con el fin de controlar y equilibrar la preocupante tendencia de ocupación del suelo rural con la construcción de residencias campestres, industrias y equipamientos dispersos.

En ese sentido, la facultad prevista en el artículo 6 para que los municipios delimiten la totalidad del suelo rural en unidades de planificación rural, entendidas como un instrumento de escala intermedia



que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural, busca brindar la alternativa a los municipios para que en la definición de los sistemas estructurantes y las normas sobre uso y aprovechamiento del suelo rural se efectúe mediante la definición de las unidades de planificación rural, según lo previsto en los artículos 6 y siguientes del Decreto 3600 de 2007 directamente en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial.

5. *Artículo 8. Adopción de las Unidades de Planificación Rural. “inquietud. La CARDER puede establecer el procedimiento para la concertación de las UPs rurales y documentos que deben ser radicados para la revisión- sic-?*

Las Unidades de Planificación Rural como se anotó en la respuesta a la pregunta anterior son un instrumento de planificación intermedia que desarrolla y complementa los planes de ordenamiento territorial, para el suelo rural, estas podrán estar delimitadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en cuyo caso deberá surtirse el procedimiento previsto para su revisión.

Cuando las Unidades de Planificación Rural no hayan sido contemplados directamente en el Plan de Ordenamiento Territorial, se adoptarán teniendo en cuenta los criterios mínimos establecidos en el artículo 7 del Decreto 3600 de 2007, así:

1. Las normas para el manejo y conservación de las áreas que hagan parte de las categorías de protección.
2. Las normas sobre el uso y manejo de las áreas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación del suelo rural.
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.
4. La definición de los distintos tratamientos o potencialidades de utilización del suelo y las normas urbanísticas
5. Las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía
6. Las normas para impedir la urbanización de las áreas rurales que limiten con suelo urbano o de expansión urbana.

En conclusión, se considera que la Corporación Autónoma Regional, como máxima autoridad ambiental en el ámbito de su jurisdicción, encargada de administrar el ambiente y sus recursos naturales dentro de los procesos de concertación de los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen en los temas ambientales puede solicitar la información que considere pertinente para el cumplimiento de sus objetivos.

6. *Artículo 16. Ordenamiento de los Centros Poblados Rurales. “Inquietud. Por qué se habla de parcelación en los centros poblados rurales, si estos de acuerdo a la Ley 388 se podrá constituir en suelo urbano y en éste tipo de suelo se expiden licencias de urbanización. Y si*



*éstos están siendo delimitados por perímetros y manejados como centros poblados urbanos, la CARDER puede entrar a definir densidades máximas?*

Al respecto es importante aclarar que en los términos del artículo 318 de la Constitución Política, los municipios y distritos con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, podrán dividir sus territorios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Para efectos de las normas urbanísticas y de ordenamiento territorial como lo dispone la Ley 388 de 1997 en el artículo 14 dentro del componente rural de los planes de ordenamiento territorial, definido como un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales, dentro de los cuales debe incluirse, entre otros, la identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

Por su parte, el artículo 31 prevé la posibilidad que dentro de las áreas que conforman el suelo urbano se incluyan los centros poblados de los corregimientos, siempre que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, esto es, que estén incluidos dentro del perímetro urbano.<sup>3</sup>

Así las cosas, para el ordenamiento de los centros poblados debe verificarse si en el Plan de Ordenamiento Territorial esta identificado dentro del componente rural en los términos del artículo 14 de la Ley 388 de 1997 y en ese sentido se le aplican las disposiciones de los decretos 097 de 2006, 3600 de 2007 y demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen. Ahora bien, cuando los Planes de Ordenamiento Territorial incluyan dentro del suelo urbano los centros poblados de los corregimientos y siempre que se presenten todos los presupuestos del artículo 31 de la ley 388 de 1997, se dará aplicación a lo dispuesto para el suelo urbano.

*7. Artículo 20. Documentos adicionales para la licencia de parcelación. Observación. Los artículos 16 y 17 de la ley 142, establecen normas para la prestación de servicios públicos en suelo urbano, por lo tanto no aplicarían estas normas para el suelo rural –sic-?”*

La Ley 142 de 1994 establece el régimen de servicios públicos domiciliarios que aplica tanto para el suelo urbano como rural tratándose de agua potable y saneamiento básico, en ese sentido el Decreto 3600 de 2007, prevé la posibilidad, para obtener la licencia de parcelación presentar el pronunciamiento de la Superintendencia de Servicios Públicos de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 79 numeral 17 de la Ley 142 de 1994.

---

<sup>3</sup> Artículo 31 Ley 388 de 1997 “(...) En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.”



Libertad y Orden

Al respecto, es importante señalar que el artículo 16 de la Ley 142 de 1994 regula la prestación de servicios públicos para los productores de servicios marginales, independiente o para uso particular, las cuales constituyen modalidades de la prestación de servicios públicos en suelos rurales.

Así mismo, por mandato legal cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad, según lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y a la que se remite el numeral 3 del artículo 20 del Decreto 3600 de 2007.

8. *Artículo 21. Condiciones generales para el otorgamiento de licencias para los distintos usos en suelo rural y rural suburbano.* Observación. *No se hacen diferencias entre masas arbóreas naturales o plantadas”*

El Decreto 3600 de 2007 en el numeral 2 del artículo 21 estableció como una de las condiciones para el otorgamiento de licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano la conservación y mantenimiento de las masas arbóreas, independiente que sean naturales o plantadas, y forestales en suelos con pendientes superiores a los 45 grados de conformidad con las normas ambientales y según las determinaciones que establezca la autoridad ambiental.

En conclusión las masas arbóreas, naturales o plantadas, así como las forestales existentes al momento de tramitar una licencia de parcelación en suelo rural o suburbano, en terrenos con pendientes superiores a los 45 deben mantenerse según las determinaciones de la autoridad ambiental competente.

Esta comunicación se emite con fundamento en el artículo 25 de Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ELSA JUDITH GARAVITO GÓMEZ  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

RICARDO FERRO LOZANO  
Director Desarrollo Territorial

Elaboró: Mónica María Muñoz B.  
Alonso Cárdenas- Sandra Rodríguez- Claudia L. Ramírez DDT.