

 <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p>La vivienda y el agua son de todos</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Minvivienda</p> </div> </div>	<p><b>FORMATO:</b> MEMORIA JUSTIFICATIVA</p>	<p>Versión: 5.0</p>
	<p><b>PROCESO:</b> GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL</p>	<p>Fecha: 24/12/2020</p>
		<p>Código: GPD-F-01</p>

<b>Entidad originadora:</b>	<i>Ministerio de vivienda, ciudad y territorio</i>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>"Por medio del cual se modifica el capítulo 2, Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el ordenamiento del suelo rural".</i>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

*(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)*

La Ley 388 de 1997, en el artículo 30 determinó que en los planes de ordenamiento territorial se clasificará el territorio en tres (3) clases, dentro de las cuales se encuentra el suelo rural. Es así que, en el suelo rural se podrán establecer las categorías de protección y de suburbano. Lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 33, 34 y 35, ídem.

En razón de lo anterior, el suelo rural está comprendido por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. Adicionalmente es de considerar que el suelo suburbano es en el que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, y el suelo de protección es aquel que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Así mismo, la Ley 388 de 1997 en su artículo 14 estableció que el componente rural del plan de ordenamiento territorial se reglamenta para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como 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.

En consecuencia, los Decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008, compilados en el Decreto 1077 de 2015, reglamentan la Ley 388 de 1997, en las disposiciones referentes al ordenamiento del suelo rural. Se establece que en el componente rural del plan se deben determinar las categorías de protección en suelo rural y las categorías de desarrollo restringido. Adicionalmente, se concibieron las unidades de planificación rural, como el instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural. Y se determinaron las condiciones para el ordenamiento del suelo rural suburbano, los centros poblados rurales y las áreas de actividad industrial en suelo rural no suburbano.

No obstante lo establecido en el marco normativo señalado, se ha encontrado que los planes de ordenamiento territorial desarrollan con mayor detalle el componente urbano y para el componente rural no se dan lineamientos, es así que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA - señala en el documento *"análisis de los Conflictos de Ordenamiento Territorial y Productivo que Afectan el Eficiente Uso del Suelo Rural"* (2016), en los procesos de ordenamiento territorial *"no se le ha dado la relevancia suficiente a la definición de condiciones para el ordenamiento rural. Por lo cual, el ordenamiento rural es tratado de la*



*misma forma que el urbano”.*

De acuerdo al análisis realizado sobre la implementación de los planes de ordenamiento territorial, en particular sobre su componente rural en el marco de la normatividad vigente, se observó lo siguiente:

- (i) Las actividades propias del suelo rural requieren criterios para su desarrollo que no se han visibilizado en la normatividad, es así que el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio (2016), en el estudio *“balance general de los POT”*, señala que el *“60% de los planes analizados, en su componente rural no se determinan usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.”* y en los que se determinó se evidenció que la ocupación y uso del suelo rural productivo se da de manera inadecuada.

Según la UPRA Colombia tiene una frontera agrícola de 39, 2 millones de hectáreas, de las cuales el 30% está condicionada a diversos factores ambientales y de riesgo. Según el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC, únicamente 5 millones se destinan para la producción agrícola. Adicionalmente, se cuenta con 15 millones de hectáreas con vocación ganadera, sin embargo, 34 millones de hectáreas son destinadas para este fin, generando problemas de sobreutilización.

En términos de alimentación, en Colombia se producen cada año alrededor de 28,7 millones de toneladas de alimento y aún cuando el 34% de este se desperdicia, las actividades productivas del sector agrícola aportan más del 6.5% del PIB nacional. En cuanto a los servicios eco sistémicos, se cuenta con 49´601.000 hectáreas de bosques de las cuales 2´011.500m<sup>2</sup> son para producción y 19.000m<sup>2</sup> para exportación.

Según datos presentados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- (2016), 32,7 millones de hectáreas, equivalentes al 28,7% del territorio nacional, presentan conflictos de uso del suelo, tanto por la sobrecarga de las actividades agrícolas y pecuarias o por el desperdicio del potencial productivo. La principal problemática de estos suelos es la sobreutilización (terrenos que ya sobrepasaron su capacidad agropecuaria), la cual está presente en 17,7 millones de hectáreas. Mientras que 15 millones de hectáreas están subutilizadas o desaprovechadas, estas tierras tienen características para la producción, pero no se realiza.

Según el IDEAM, el 12% de los suelos han perdido o visto afectada su calidad y capacidad productiva a causa de la degradación de las tierras y alrededor de 5,4 millones de hectáreas, es decir el 40% del territorio presentan un desgaste de la superficie del suelo (por erosión) causada por factores como la lluvia, el agua de riego, el viento, otros agentes naturales o por actividades humanas. Por este motivo el uso, manejo y conservación del suelo está sujeto a una planificación compleja para garantizar una gestión sostenible en términos ambientales, económicos, sociales y políticos.

Es así que, las debilidades del ordenamiento del suelo rural se relacionan con i) la falta articulación del suelo rural con la visión, objetivos y estrategias de largo plazo, ii) la incapacidad de identificar de forma integral las potencialidades para el desarrollo territorial, en el cual el suelo rural es soporte iii) la ausencia de reglamentación del suelo rural en concordancia con las potencialidades y restricciones del territorio.

Por lo tanto, los planes de ordenamiento territorial deben propender por un amplio conocimiento del territorio, a fin de establecer las condiciones para el adecuado aprovechamiento y uso del suelo bajo un enfoque de sostenibilidad e integralidad.



ii) Respecto a la categoría de protección en suelo rural, en el Decreto 1077 de 2015 se encuentran incorporadas las “áreas para la producción agrícola y ganadera” las cuales de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, incluyen los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Es preciso señalar que el artículo 33 de la Ley 388 de 1997 estableció que el suelo rural se encuentra constituido por “los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, **o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas**”.

Por su parte, el artículo 30 de la citada Ley determinó que “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 lo anterior se resaltan los siguientes aspectos, que el suelo rural es una clase de suelo con destinación a usos de carácter productivo, propios del suelo rural; y, que el suelo de protección es una categoría. Es así que en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, establece que el suelo de protección se encuentra constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo (urbano, rural, expansión), conforme lo siguiente:

- (i) Por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales,
- (ii) Por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios
- (iii) O, por las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos

Así, el suelo para la destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, no debería clasificarse como parte del suelo de protección en los términos del citado artículo, además, como previamente se indicó, porque corresponde a la clase de suelo rural y no a la categoría del suelo de protección, por lo tanto, con fines diferenciados.

Ahora bien, es oportuno analizar el artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, el cual establece lo siguiente:

*“ Artículo 54º.- No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a **las clases I, II o III, ni a 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**”.*  
(Negrillas fuera de texto)

De acuerdo a lo anterior, únicamente las clases agrológicas I, II y III que ostenten las condiciones ambientales señaladas: “que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal”, hacen parte del suelo de protección, sin embargo, bajo una lectura parcial de esta norma, se han realizado interpretaciones imprecisas, desconociendo entre otros, que la clasificación agrológica persigue propósitos diferentes.

De otra parte, es de considerar que la Procuraduría General de la Nación, mediante directiva 004 de 20 de



febrero de 2020 insta a las autoridades públicas a darle prioridad a la protección constitucional del campo colombiano y, en particular, a la producción de alimentos, teniendo en cuenta que la producción de alimentos gozará de especial protección, según lo dispuesto por el artículo 65 de la Constitución Política Colombiana.

En razón de lo anterior, desde la planificación territorial, se deberá prever la reglamentación del suelo para el desarrollo de las actividades propias del suelo rural, con el fin de orientar el adecuado uso del suelo.

En consecuencia, la propuesta normativa pretende articular de manera adecuada la asignación de los usos del suelo y las clases agrológicas, y visibilizar en la reglamentación las actividades propias del suelo rural, con ello, superar el rezago del suelo rural frente a la planificación y desarrollo territorial y de su reglamentación.

(ii) Respecto a las áreas destinadas a vivienda campestre, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio DEUT (2017) en su estudio *“20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales”* indica que *“la preponderancia que se le da al uso residencial y las diferentes tipologías para su desarrollo pueden haber generado procesos de ocupación y densificación de la ruralidad”* por lo anterior, es preciso abordar dicha problemática.

(iii) En cuanto a la Unidad de Planificación Rural – UPR – se identificó que contrario a ser un instrumento que complementa y desarrolla el POT, lo que ha generado es un vacío normativo en el POT. De las experiencias presentadas en los Foros Regionales llevados a cabo en el marco del estudio *“20 años de ordenamiento territorial en Colombia”*, MVCT (2017) se concluye que las decisiones de los planes de ordenamiento territorial para el componente rural se postergan para ser reglamentadas en las UPR, no obstante, el instrumento no se está desarrollando, en consecuencia su baja adopción, incluso en las ciudades capitales, sobre las cuales se podría considerar su capacidad técnica y financiera persisten obstáculos para la adopción e implementación del instrumento.

Es de considerar que el componente rural del POT es indispensable para el desarrollo territorial, por lo tanto, postergar su reglamentación, mediante las UPR, no aporta a la sostenibilidad del territorio, puesto que las administraciones municipales carecen del marco regulatorio para tomar decisiones.

Dadas las justificaciones presentadas, se busca modificar el capítulo 2, título 2, parte 2, libro 2 del Decreto 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de reglamentar las disposiciones relacionadas con el ordenamiento del suelo rural para mejorar la planificación territorial de forma integral, articulándose a lo establecido en el Decreto 1232 de 2020 *“Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”*.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

El ámbito de aplicación del proyecto de decreto es de nivel nacional y va dirigido a las autoridades municipales o distritales encargadas de la formulación, revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, así como a las autoridades ambientales, con las cuales se surte la concertación ambiental.



### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

#### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley. Esta potestad se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, e irrenunciable, porque es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecutar la ley. Lo anterior, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, a saber:

*“Artículo 189. “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

Esta potestad, a través de la cual se desarrollan las reglas y principios fijados en la ley que permiten su aplicación. Esta facultad en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir la ley en cuanto a su contenido o alcance.

De otra parte, el Decreto 1077 de 2015 en diversos apartes permite al Gobierno Nacional, que en ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 189 de la Constitución Política, expida las reglamentaciones correspondientes para hacer efectivas las disposiciones adoptadas mediante este decreto.

#### 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La constitución política y la Ley 388 de 1997 se encuentran vigentes, al igual que el Decreto 1077 de 2015 que es objeto de modificación

#### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Modifica el capítulo 2, Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

#### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

#### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

### 4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

*(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)*

El presente decreto no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.



**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

No se requiere identificar los costos fiscales del proyecto normativo ni la fuente para la financiación, pues en este caso el proyecto no genera impacto presupuestal.

La expedición del proyecto normativo no requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

*(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

El presente decreto no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos)

N/A

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

*(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

*(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*

N/A

Informe de observaciones y respuestas

*(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*

X

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

*(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*

N/A

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

*(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*

N/A

Otro

*(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*

N/A

**Aprobó:**

**JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ**

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

**CAMILO ANDRÉS QUIROZ HINOJOSA**

Director de Espacio Urbano y Territorial