

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>28/10/2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>Por el cual se adicionan disposiciones al Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en lo relacionado con acciones urbanísticas, participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, medición de indicadores del espacio público, inventario general de espacio público y aprovechamiento económico de los bienes de uso público y se dictan otras disposiciones</i>

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

La iniciativa normativa se enmarca en cumplimiento de los mandatos contenidos en las Leyes 2037 de 2020 y 2079 de 2021, que introdujeron disposiciones específicas para fortalecer la gestión del desarrollo territorial, la planeación urbana participativa y la administración del espacio público.

Así, la expedición del presente decreto responde a la necesidad de completar el marco reglamentario vigente en materia de ordenamiento territorial, dotando a las entidades territoriales de herramientas normativas que faciliten la aplicación efectiva de las disposiciones legales mencionadas.

En lo relacionado con acciones urbanísticas, desde lo determinado por el artículo 3 de la Ley 388 de 1997 se advierte que el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública del urbanismo, para tal fin indica el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Dichos fines son concretados en el concepto y objeto del ordenamiento territorial referido en el artículo 5 y 6 de la mencionada Ley, así:

"Artículo 5º. Concepto. *El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

"Artículo 6º. Objeto. *El ordenamiento del Territorio Municipal y Distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, identificar las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:*

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a las diferencias; e incorporará instrumentos que regulen las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales, humanos y tecnológicos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

De acuerdo con lo anterior, desde el ejercicio de la función pública que les compete a las entidades territoriales, se debe procurar que en el ordenamiento territorial se oriente a brindar a los habitantes la posibilidad el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo bajo la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible y orientando esfuerzos hacia el fortalecimiento de la calidad de vida de la población, mejorando la seguridad de los humanos ante los riesgos naturales y asegurando una distribución justa de las oportunidades y de los beneficios derivados del desarrollo, así como la conservación del patrimonio cultural y natural.

En ese sentido, el ordenamiento del territorio municipal y distrital se desarrolla a través de instrumentos eficaces para orientar el crecimiento territorial, en ejercicio de la función pública que corresponde a las entidades territoriales.

Es así como la función pública del ordenamiento del territorio municipal a la luz de lo determinado por el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, es ejercida mediante la acción urbanística. Al respecto indica la norma:

"Artículo 8º. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

2. *Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.*
 3. *Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.*
 4. *Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.*
 5. *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.*
 6. *Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*
 7. *Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.*
 7. *Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.*
 8. *Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.*
 9. *Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.*
 10. *Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.*
 11. *Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.*
 12. *Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.*
 13. *Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.*
 14. *Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.*
- (...)"

En el anterior contexto, es necesario mencionar que el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 fue modificado por el Artículo 27 Ley 2079 de 2021, adicionando un párrafo final el cual indica lo siguiente:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

"(...)

Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional".

Determinándose así desde la norma adoptada en el año 2021 que el Gobierno Nacional tendrá que expedir aquella reglamentación encaminada a que, en los casos en que aplique, dichas acciones urbanísticas deban sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas.

Por lo anteriormente visto, es necesaria la expedición de una reglamentación desde el sector que de atención al ajuste hecho con la Ley 2079 del 2021 y que conduzca a que las entidades territoriales y aquellos que formulen acciones urbanísticas, tengan criterios que puedan conducir a la sustentación de las respectivas acciones bajo estudios que den el pleno conocimiento del territorio y su viabilidad financiera, así como de crear una seguridad jurídica, ambiental y en suministro de servicios públicos desde su concepción.

Siendo oportuno mencionar que, en relación con lo determinado por el Decreto Ley 3571 del 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, para cuyos efectos podrá expedir instrumentos jurídicos en los términos del art. 2 Ibidem y el art. 1 de la ley 2079 de 2021.

En este mismo sentido, el Decreto 1077 de 2015 en el libro 1 parte 1 Sector Central, Cabeza del Sector en los artículos 1.1.1.1. y ss menciona que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lo será del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Una vez visto lo anterior se hace oportuno resaltar que la presente iniciativa tiene el propósito de reglamentar los lineamientos generales a nivel nacional, relacionados con la formulación de acciones urbanísticas. En especial en lo relacionado con aquellos estudios necesarios y en los cuales deben sustentar estas acciones.

Con la expedición de la presente iniciativa se pretende contemplar aquellos estudios que, en los casos que aplique, deben de estar orientados para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas.

En este propósito se han considerado que las acciones urbanísticas podrán sustentarse, en los casos que aplique y según las condiciones específicas en los siguientes:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

- Estudios jurídicos. Encaminados a garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, de acuerdo con cada acción urbanística en específico.
- Estudios ambientales. Encaminados a atender el cumplimiento de las determinantes ambientales, que constituyen normas de superior jerarquía, en concordancia con las disposiciones expedidas por las autoridades ambientales competentes.
- Estudios de servicios públicos. Encaminados a garantizar la disponibilidad del servicio con soporte en la infraestructura existente y las proyecciones de demanda sobre el área determinada.
- Estudios financieros. Encaminados a garantizar la viabilidad financiera, sostenibilidad económica y el adecuado reparto equitativo de cargas y beneficios entre los partícipes de estas acciones.
- Estudios sociales y culturales. Encaminados a propender por el conocimiento pleno del territorio y sus habitantes, así como sus formas de vidas y relaciones sociales.
- Otros estudios para la formulación de acciones urbanísticas. Encaminados a analizar las necesidades y orientadas a buscar el desarrollo de la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas.

En adición a lo antes visto, desde la propuesta reglamentaria se busca ratificar que si bien, las acciones urbanísticas son adoptadas por las entidades territoriales, en desarrollo de la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital, y las cuales deben estar contenidas o autorizadas en actos administrativos de carácter general, como los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. Las acciones urbanísticas son adoptadas por las entidades territoriales, en desarrollo de la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital, y las cuales deben estar contenidas o autorizadas en actos administrativos de carácter general, como los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Así como de enfatizar lo determinado por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en cuanto que las acciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo deberán contemplar las normas de superior jerarquía establecidas como determinantes de ordenamiento territorial.

Finalmente y desde lo determinado en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), se han establecido como principios comunes de la función administrativa la coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, los cuales resultan indispensables en las acciones urbanísticas mediante las cuales se ejerce la función pública de ordenamiento del territorio municipal o distrital.

En este sentido se tiene que, corresponde tanto a las autoridades regionales y nacionales como a las entidades territoriales ejercer sus competencias de manera integrada, lógica y concordante, con respeto de su autonomía pero orientadas a la consecución de fines comunes. Lo anterior conlleva la obligación de brindar apoyo transitorio y parcial, cuando sea necesario, para completar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Visto lo anterior se propone que autoridades del orden nacional, regional y territorial tendrán que dar aplicación a los principios de coordinación, concurrencia subsidiariedad y complementariedad en la formulación de acciones urbanísticas. Del mismo modo se formula que les corresponderá a las autoridades nacionales y regionales, así como a las entidades territoriales, brindar apoyo en el suministro de insumos técnicos que sirvan de base o complemento en la formulación de las acciones urbanísticas, de formulación pública, en especial en lo relacionado con aquellos estudios en los cuales deben sustentarse estas acciones, cuando a ello haya lugar.

Finalmente, resulta pertinente precisar que el artículo 329 de la Constitución Política establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas se realizará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En desarrollo de dicho mandato, el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 asignó al Gobierno nacional la obligación de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que reglamente la conformación de los Territorios Indígenas. En ese orden, el alcance de la presente iniciativa se circunscribe al desarrollo de la competencia prevista en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sin reemplazar ni anticipar la regulación específica que deberá expedirse para la conformación de dichas entidades.

En cuanto a participación democrática en la formulación de los POT, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, define los Planes de Ordenamiento Territorial como *"un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales"*

Igualmente, el artículo 6 de la norma ídem establece que es objeto del ordenamiento territorial, definir estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, así como definir los programas y proyectos que lleven a la materialización de dichas estrategias.

Por su parte, el artículo 4 de la citada ley, determina que las administraciones municipales, distritales y metropolitanas tienen la obligación de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación activa de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tiene como objetivo garantizar la eficacia de las políticas públicas, asegurando que respondan a las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

Adicionalmente, los artículos 22 y 24 de la ley referida, exhortan la participación democrática en la definición de los contenidos de los planes de ordenamiento territorial, así como su realización en todas las etapas del proceso de planificación territorial.

Las anteriores disposiciones son reiteradas por el Decreto 1077 de 2015, quien en el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 insta a los municipios y distritos, a establecer los mecanismos para garantizar la participación democrática en el proceso de planificación del ordenamiento territorial.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

En tal sentido, los artículos 2.2.2.1.1.3 y 2.2.2.1.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 determinan que, en el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, promoviendo la participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones. En las etapas de diagnóstico y formulación, los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación democrática, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

En virtud de tal necesidad, el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021 *"Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de Vivienda y Hábitat"*, adicionó un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997 referido a "Participación democrática", el cual establece lo siguiente:

"Artículo 53. Participación democrática en los POT. Adiciónese un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997. **Parágrafo.** El gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial".

A partir de la obligación establecida, se identificó la necesidad de reglamentar los mecanismos de participación democrática que les permita a los municipios y distritos, dentro del marco de la formulación de sus planes de ordenamiento territorial, orientar la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones, para garantizar que las decisiones de ordenamiento territorial, correspondan a las necesidades y particularidades del territorio, así como de la población que lo habita.

Esta disposición tiene como finalidad principal asegurar que los ciudadanos y las comunidades sean activamente involucrados en el proceso de planificación territorial, permitiendo que sus necesidades, inquietudes y propuestas sean consideradas en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios.

La participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial es un componente esencial para lograr un desarrollo territorial inclusivo, sostenible y equitativo. Garantizar que la ciudadanía participe en la planificación del ordenamiento territorial contribuye a que los planes sean más coherentes con las realidades sociales, económicas y ambientales de las distintas comunidades. Además, promueve la transparencia en los procesos de toma de decisiones y fomenta un sentido de propiedad y responsabilidad por parte de los habitantes sobre el territorio que ocupan, lo cual es determinante para la sostenibilidad y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

De esta manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado la necesidad de definir los mecanismos que permitan una participación efectiva de la sociedad en la formulación, revisión y modificación de los POT, incluyendo todas las etapas del proceso de planificación del ordenamiento territorial. Estos mecanismos deben incluir diferentes formas de participación que garanticen la inclusión de las diversas voces de la población. Así mismo, debe facilitar que las propuestas y comentarios de los ciudadanos sean tenidos en cuenta durante la elaboración de los planes, para que los mismos respondan de manera adecuada a las necesidades locales.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

En este contexto, la normativa establecida por el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021 responde a la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial y de promover un modelo de desarrollo que sea inclusivo, participativo y alineado con los principios de la democracia. A través de la reglamentación adecuada de los mecanismos de participación, se busca garantizar que los procesos de ordenamiento territorial sean un reflejo fiel de los intereses y aspiraciones de las comunidades que habitan en el municipio, departamento o país, contribuyendo así a un ordenamiento más justo y eficiente del territorio.

Por lo anterior, se hace necesario reglamentar los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Y en cuanto a la administración y gestión del espacio público, Colombia como miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hizo parte de la Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, en la cual se adoptó la Nueva Agenda Urbana (NAU). En esta guía se propone un cambio de enfoque en la planificación y gestión de las ciudades, basada en la ciencia urbana. Para tal fin, establece principios para el desarrollo de zonas urbanas a través de cinco pilares: políticas urbanas nacionales, legislación, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales, y su implementación local. La NAU destaca la relevancia de los espacios públicos de calidad como esenciales para la sostenibilidad urbana, fomentando la interacción social, la salud, el bienestar, el intercambio económico, la expresión cultural y la resiliencia climática.

La Política Nacional Urbana por su parte, soporta el establecimiento de espacios públicos de calidad para todos, generando lineamientos y proporcionando estándares para asegurar la urbanización sostenible a todos los niveles. El objetivo es anticipar el crecimiento urbano, para promover ciudades armoniosas con espacios públicos amplios y un diseño de calles, para la movilidad, la comunicación, el comercio y la interacción social. En este contexto, la creación de espacios públicos requiere un marco legal adecuado y un claro entendimiento y equilibrio entre los intereses públicos y privados (UN-Hábitat, 2020).

En este sentido se tiene que, en el 2012 se adoptó el CONPES 3718 “*Política Nacional del Espacio Público*” con el propósito de fijar las acciones de corto, mediano y largo plazo, que orienten el accionar de municipios, distritos y autoridades ambientales, en cuanto a la planeación, diseño, gestión, financiación, y control del espacio público; y establecer los escenarios de articulación intersectorial e interinstitucional que se requieren para garantizar su sostenibilidad. Para esto se fijó como objetivo central el siguiente:

“Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos, en las escalas urbana y suburbana, con énfasis en las zonas donde se localiza la población más pobre, a través de la participación público-privada y mediante estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación”.

En desarrollo de este, se determinaron los siguientes objetivos específicos:

“(…)

- *Precisar conceptos asociados con el espacio público.*
- *Fortalecer la información para el seguimiento y control en espacio público en las entidades territoriales.*
- *Mejorar la capacidad institucional y administrativa de los municipios y distritos, y autoridades ambientales, en temas relacionados con la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público.*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

- *Articular políticas y acciones sectoriales sobre el espacio público.*
 - *Generar instrumentos para la financiación y el aprovechamiento económico del espacio público.*
- (...)”

En desarrollo de dichos objetivos, es oportuno señalar que pese al avance que constituye en la formulación de una política pública concreta en materia de espacio público, es necesario señalar que su implementación ha sido parcial y aún se mantienen vigentes varias de las problemáticas identificadas, entre éstas: la desarticulación entre entidades responsables del espacio público, la imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; la desarticulación en la planificación de los diferentes sistemas, redes o estructuras que conforman el espacio público; la ausencia de estándares asociados con el espacio público y de un modelo tipo de ordenación de sus diferentes componentes; la ocupación indebida del espacio público por actividades económicas formales e informales y de las áreas y elementos naturales del espacio público; e instrumentos y mecanismos insuficientes para la regulación del aprovechamiento económico del espacio público.

En atención a dicha problemática y a las competencias definidas en el Decreto - Ley 3571 de 2011, donde se estableció que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tendrá como función, entre otras, la de *“Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda urbana y rural, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.”* (Subrayado fuera de texto); así como lo determinado en el artículo 2.2.3.3.1 del Decreto 1077 de 2015, el cual atribuyó al Ministerio la responsabilidad de coordinar las políticas nacionales relacionadas con la gestión del espacio público en el marco de la planeación del ordenamiento del territorio con el apoyo técnico a las entidades territoriales y áreas metropolitanas; al igual que los artículos 2.2.6.1.4.6 y 2.2.6.1.4.7 del citado decreto, donde se atribuyen a los municipios y distritos la función de determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar la incorporación de las áreas públicas al inventario inmobiliario municipal o distrital y establecer los mecanismos y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador, sin perjuicio de otras normas vigentes.

Y lo señalado en el artículo 3º de la Ley 2037 de 2020, el cual dispuso:

“Artículo 3º. Durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios y distritos, dispondrán del inventario general de espacio público que identificará e indexará los bienes de uso público y los bienes afectos al uso público, en un sistema de información alfanumérico y cartográfico. Dicho inventario deberá ser objeto de actualización permanente y será la base para calcular los indicadores cuantitativos y cualitativos relacionados con el espacio público de municipios y distritos.

A partir del cumplimiento del término señalado en el presente artículo, las entidades competentes del Gobierno nacional reglamentarán la implementación del inventario general de espacio público, fijarán los lineamientos y formularán las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público, incluyendo las labores de mantenimiento y conservación de las zonas cedidas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional revisará las experiencias existentes en el manejo de información sobre espacio público que sirva de base para orientar a municipios y distritos en la elaboración del inventario. Así mismo, prestarán asistencia técnica y acompañamiento a los municipios y distritos cuando estos lo requieran.” (Subrayado por fuera del texto original)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Así mismo, el artículo 4º de la referida ley dispuso que el Gobierno nacional implementará la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los espacios públicos, y brindará asistencia técnica a los municipios y distritos en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y en la adecuada planeación e implementación de los espacios públicos, cuando estos así lo requieran.

Se ha evidenciado que dentro del marco de la asistencia técnica que el Ministerio brinda a los municipios en sus procesos de ordenamiento territorial, en el marco de lo determinado por el artículo 2 del Decreto 3571 del 2011 y, en cumplimiento de los principios desarrollados por la Ley 1454 de 2011 en su título III, se ha evidenciado que en una mayoría, la gestión del espacio público y los bienes de uso público a cargo de las entidades territoriales se encuentra fragmentada, desorganizada y carente de directrices claras. La falta de un inventario de espacio público detallado impide una adecuada planificación, conservación y aprovechamiento de estos recursos. A la vez, la ausencia de normativas claras para el aprovechamiento económico de dichos bienes puede generar usos irregulares, explotación inadecuada o beneficios privados que no se traducen en un bien común para la comunidad.

Por lo tanto, resulta urgente establecer mecanismos normativos que permitan a las autoridades locales (municipales y distritales) contar con una herramienta técnica y jurídica que facilite la gestión ordenada y eficiente de estos recursos. Este enfoque también debe garantizar la transparencia, la sostenibilidad y el acceso equitativo de la población a estos bienes.

En desarrollo de lo anterior atendiendo a los nuevos compromisos adquiridos por Colombia en materia de desarrollo sostenible en las ciudades; se materializa la necesidad de implementar la Política Nacional de Espacio Público establecida en el CONPES 3718 de 2012 y aportar al cumplimiento de su objetivo para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público; la expedición de la Ley 2037 de 2020 que busca garantizar la implementación efectiva de espacios públicos en los entes territoriales, se hace necesario establecer lineamientos en lo relacionado con el manejo del espacio público, en particular, para la conformación del inventario general de espacio público y para el aprovechamiento económico del espacio público, a través de la determinación de lineamientos que reglamentarán la implementación del inventario general de espacio público y, fijarán los lineamientos y formularán las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público

En cuanto al aprovechamiento económico del espacio público, el artículo 7º de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 40 de la Ley 2079 de 2021, dispuso que los alcaldes municipales y distritales reglamentarán mediante decreto lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Igualmente, el mismo artículo estableció que los alcaldes municipales y distritales podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, mediante contrato o acto administrativo, observando el procedimiento contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998 y considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto 1504 de 1998 *"Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial"* faculta a los municipios y distritos contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Así, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-772 de 2003 y en la T-395 de 2007, ha reiterado que las actividades de los vendedores informales deben ser protegidas bajo principios de dignidad humana, mínimo vital y debido proceso, estableciendo que cualquier medida de desalojo o regulación debe respetar los derechos fundamentales de esta población vulnerable.

Igualmente, la Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional precisó que el aprovechamiento económico del espacio público por particulares es admisible solo si respeta los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no afectación del uso común.

Por medio de la Ley 1988 de 2019 se establecieron los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

En cumplimiento de las disposiciones señaladas en la referida Ley, por medio del Decreto 801 de 2022 se adoptó la Política Pública de los Vendedores Informales, contenida en el Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015. En este documento se determina como línea de acción para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el formular y divulgar los lineamientos y la regulación para la implementación del aprovechamiento económico del espacio público que incluya las ventas informales por parte de las entidades territoriales.

Por lo anteriormente expuesto, la expedición de este acto administrativo es considerado oportuno e indispensable para las entidades territoriales municipales en los procesos de planeación gestión y administración del espacio público.

La presente reglamentación, integra los lineamientos para la conformación del inventario general de espacio público y la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público, en atención a la relación directa y complementaria entre ambos aspectos, en tanto el inventario constituye un instrumento técnico fundamental para identificar, cualificar y administrar de manera eficiente los bienes de uso público, lo cual resulta indispensable para viabilizar y controlar su aprovechamiento económico, bajo criterios de legalidad, sostenibilidad, equidad y función social del espacio público.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones contenidas en esta propuesta normativa aplicarán en el marco de la función pública del ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo asignada a las entidades territoriales del orden distrital y municipal, así como de aquellos interesados en la formulación de instrumentos que los desarrollen o complementen las disposiciones de plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Lo anterior sin perjuicio de las competencias asignadas a las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, en los términos de la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente. (Ley 21 de 1991 y el Decreto 488 del 2025).

Así mismo contribuye a la inclusión activa de la ciudadanía, organizaciones sociales y actores clave durante el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Esta participación busca fortalecer el

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

proceso de planificación territorial, asegurando que las políticas urbanísticas y de ordenamiento respondan a las necesidades y expectativas de la población.

Por lo tanto, la norma propuesta va dirigida a las entidades territoriales como herramienta para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, así como a las organizaciones comunitarias, grupos sociales y económicos y ciudadanos en general, quienes deberán ser convocados de manera adecuada para que puedan incidir activamente en la definición de las políticas urbanísticas, garantizando un ordenamiento territorial que responda a las necesidades reales de los habitantes.

Por último, la adopción de los lineamientos del presente proyecto de decreto va dirigido a las entidades territoriales municipales y distritales como herramienta para la implementación de la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los espacios públicos, la conformación del inventario general de espacio público y en la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público, según lo dispuesto por la Ley 2037 de 2020 y el Decreto 1077 de 2015 y/o la norma que la modifique, complemente o sustituya.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

Constitución Política de Colombia.

- **Numeral 11 del artículo 189.** Se facultó al Gobierno Nacional para reglamentar las leyes que expida el Congreso de la República.

Decreto Ley 3571 de 2011 “por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.”

- **Artículo 1 del Decreto Ley 3571 de 2011.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como función, entre otras, la de “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.”, facultad que se ejerce a través de instrumentos jurídicos conforme el art. 2 Ibidem

Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”

- **Artículo 27. Principios del ejercicio de competencias.** Desde artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se establece que el ejercicio de competencias por parte de la Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos debe regirse por los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, en armonía con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

En virtud del principio de coordinación, las competencias deben ejercerse de manera articulada, coherente y armónica, garantizando los derechos fundamentales, colectivos y ambientales. A través del principio de concurrencia, se prevé la realización de acciones conjuntas y oportunas entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar fines comunes, con respeto de la autonomía territorial. El principio de subsidiariedad implica que la Nación y las entidades territoriales, junto con los esquemas de integración, apoyen de forma transitoria y parcial a aquellas entidades con menor capacidad fiscal, económica o social, cuando se evidencie su imposibilidad de cumplir determinadas competencias, sometiendo este apoyo a evaluación, seguimiento y coordinación interinstitucional. Finalmente, el principio de complementariedad faculta a las entidades territoriales para acudir a mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación o convenios, con el fin de completar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y adelantar proyectos de alcance regional.

- **Artículo 05 de la Ley 2079 del 2021,** Las actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda y hábitat deben observar los siguientes principios: Mitigación del Riesgo. El ejercicio de la acción urbanística tendrá dentro de sus principios orientadores básicos la prevención de los riesgos naturales en el territorio para cuyos efectos realizarán los estudios necesarios y las medidas de mitigación con el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.
- **Artículo 27 de la Ley 2079 del 2021, modificando el artículo 8 de la Ley 388 de 1997.** Incluyó la directriz de expedir la reglamentación que regule la formulación de las acciones urbanísticas, en especial en lo relacionado con aquellos estudios necesarios y en los cuales deben sustentar estas acciones, en los casos que aplique.
- **Artículo 53 de la Ley 2079 del 2021, adicionando el artículo 4 de la Ley 388 de 1997.** Incluyó la directriz de expedir la reglamentación de los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.
- **Artículo 3 de la Ley 2037 del 2020.** Incluyó la directriz de reglamentar la implementación del inventario general de espacio público, fijar los lineamientos y formular las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público.
- **Artículo 4 de la Ley 2037 del 2020.** Incluyó la directriz de implementar la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los espacios públicos.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La Constitución Política, la Ley 388 de 1997, la Ley 2037 de 2020, la Ley 2079 de 2021, el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 801 de 2022. No existen fallos de inexecutable que así las declaren.

El contenido de la norma propuesta dentro del proyecto de decreto no ha tenido reglamentación previa.

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

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

El presente proyecto normativo no pretende derogar, subrogar o modificar alguna medida existente.

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)

Al respecto, es necesario mencionar la orden dada en la acción de cumplimiento de la sentencia del 13 de diciembre del 2024 del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA en el expediente 76-001-23-33-000-2024-00807-00, donde se ordenó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

"PRIMERO: ORDENAR a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA por conducto del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE) y al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, que, en el marco de sus funciones, en el término improrrogable de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realicen las gestiones eficientes para realizar la reglamentación de los artículos 4 de la Ley 2037 de 2020 y 4, 7, 9, 10, 11, 15, 21, 23, 24, 25, 27, 53, 57 y 58 de la Ley 2079 de 2021, conforme las consideraciones expuestas." (Subrayado por fuera del texto original)

Decisión que fue impugnada el 19 de diciembre de 2024, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) de manera oportuna y fue resuelta en segunda instancia en providencia del 6 de marzo de 2025 confirma en 2da instancia el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, indicando:

"PRIMERO. Confirmar la orden de cumplimiento contenida en la sentencia de 13 de diciembre de 2024 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, pero ampliando el plazo otorgado para el cumplimiento de la decisión judicial al de 8 meses, siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, por las razones expuestas en esta decisión."

Con fundamento en lo anterior, el término para dar cumplimiento a las sentencias en mención es de ocho (8) meses se cumplen el día 7 de noviembre de 2025.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales.

Con la expedición del presente decreto, se reglamentarán lo relacionado con acciones urbanísticas, participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, medición de indicadores del espacio público, inventario general de espacio público y aprovechamiento económico de los bienes de uso público

3 IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

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

4 VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

No existe la necesidad de adelantar consideración alguna de viabilidad presupuestal en la medida en que este proyecto no contempla la creación de nuevos gastos o erogaciones para el Gobierno Nacional.

5 IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El presente proyecto no tiene un impacto directo sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la nación.

6 ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	(Marque con una x)
---	--------------------

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	(Marque con una x)
--	--------------------

Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	(Marque con una x)
---	--------------------

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	(Marque con una x)
---	--------------------

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	(Marque con una x)
---	--------------------

Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	(Marque con una x)
---	--------------------

Aprobó:

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
Jefe de la Oficina Jurídica

CLAUDIA ANDREA RAMÍREZ MONTILLA
Directora de Espacio Urbano y Territorial