



2020EE0027532



Bogotá D.C.,

**ASUNTO:** 2020ER0028312 – 2020ER0019736. Usos del suelo

Respetada señora Díaz,

En la solicitud señalada en el asunto, plantea las siguientes inquietudes ante este Ministerio:

*"1. ¿Cualquier actividad que no se señale como principal, compatible, complementario o restringido en el EOT o POT del municipio se entiende prohibido para cualquier actividad? Expresar las razones legales, constitucionales que lo fundamenten".*

*"2. ¿Si la actividad a desarrollar nunca ha sido estudiada por el ente territorial, ej: paneles solares, minería, se entendería prohibido? Expresar las razones legales, constitucionales que lo fundamenten."*

*"3. ¿Las entidades públicas de cualquier orden (nacional, departamental y/o municipal) pueden omitir el cumplimiento del Decreto 1077 de 2015, en especial la disposición relacionada con el uso de suelo señalada en el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015? expresar las razones legales, constitucionales que lo fundamentan."*

El ordenamiento territorial en Colombia tiene fundamento en el artículo 311 de la Constitución Política, el cual establece para los municipios el deber de ordenar el desarrollo de sus territorios y se materializa, según lo contenido en el numeral 7 del artículo 313, en la facultad que tienen los concejos municipales de "reglamentar los usos del suelo (...)". Este precepto fue retomado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, en su artículo 41, donde se establece que los municipios, además de los planes de desarrollo, deben contar con un plan de ordenamiento territorial.

Así, con la expedición de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3a. de 1991, se determina que el plan de ordenamiento



territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Igualmente, establece como uno de sus principales objetivos definir mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, reivindicando con ello la función pública del mismo (art. 2).

En armonía con lo anterior, también definió el ordenamiento del territorio municipal como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas.

En efecto, la Ley 388 de 1997 (artículo 8, numerales 5, 10 y 11.) sitúa en los municipios la competencia para el ejercicio de la función pública del ordenamiento de su territorio, la cual se ejerce mediante la acción urbanística y deriva en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas relacionadas con la intervención en los usos del suelo.

Por su parte, el Decreto 1077 de 2015, único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, establece sobre los usos del suelo en el artículo 2.2.1.1 lo siguiente:

*"Uso del suelo. Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. **Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido**" (negritas fuera de texto).*

Conforme a lo anterior, es legalmente claro entender que los usos del suelo se establecen en el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual se adopta de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1077 de 2015, por lo que cuando un uso no este contemplado en el POT se entiende prohibido.

Ahora bien, es del caso recordar que el artículo 20 de la referida Ley 388 señala que ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que cuando se trate del desarrollo de proyectos, obras o actividades de utilidad pública se debe proceder conforme a



lo dispuesto en la subsección 8. "Armonización de usos del suelo en los POT y el desarrollo de proyectos, obras o actividades de utilidad pública y de interés social" de la sección 2 del capítulo 1 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, lo cual debe ser valorado en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

*"4. ¿El Decreto 1077 de 2015 ha sido demandado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en lo referente al tema señalado, usos del suelo? En caso afirmativo, indicar número de proceso y juzgado".*

De acuerdo a lo informado por la oficina asesora jurídica de este Ministerio, sobre el tema por usted consultado, no han cursado procesos judiciales contra el Decreto 1077 de 2015.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales emite conceptos de carácter general, sin abordar asuntos particulares y concretos.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

**JUAN NICOLÁS GALARZA SÁNCHEZ**  
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: L. Caicedo  
Revisó: D. Cuadros / S.Acevedo

---

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