

2022EE0063471

La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

Bogotá D.C.,

Doctor

JOSÉ ALEXANDER GRIJALBA CASTRO

Subdirector de Planificación Ambiental y Desarrollo Sostenible

Corporación Autónoma Regional del Tolima

Correo electrónico: paramilo@gmail.com

ASUNTO: 2022ER0064482. Planes de Ordenamiento Territorial – Contenidos y procedimientos. Reglas para revisión.

Respetado doctor,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, recibió la comunicación del asunto, mediante la cual presenta algunas inquietudes referidas a temas de ordenamiento territorial.

Previo a dar respuesta a sus interrogantes, es necesario precisar que según lo definido por el Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, no correspondiéndole, en consecuencia, pronunciarse sobre la aplicación de normas a un caso particular y concreto.

De acuerdo a lo anterior, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normativa nacional vigente y no tienen la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones particulares deben ser resueltas por las respectivas autoridades en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Sin perjuicio de lo anterior, se procederá a dar respuesta general a sus interrogantes en los siguientes términos:

“Pregunta 1.1: ¿Se asume la complementación excepcional, como una modificación excepcional?”

“Pregunta 2.2: ¿Cuál es la figura jurídica que permite que el concejo municipal vuelva a adoptar la revisión y ajuste después de un año de su anterior adopción?”

Al respecto, es preciso señalar que el término “*complementación excepcional*” no se encuentra regulado ni determinado en las normas que desarrollan el ordenamiento territorial.

2022EE0063471



La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

Ahora bien, los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial se deben desarrollar en el marco de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, modificada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999 y 902 de 2004, la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, normas que establecen las siguientes condiciones para los tipos de revisión:

• **Revisiones por vencimiento de vigencia:** Las administraciones municipales y distritales podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, de acuerdo con lo establecido en dichos planes.

Para el caso de las revisiones por vencimiento de la vigencia de largo plazo, es necesario tener en cuenta que la Ley 1551 de 2012, señala que este plazo corresponde a 12 años, por lo que armonizando esta disposición con lo establecido en la Ley 388 de 1997, se entiende que corresponde a 3 periodos constitucionales.

En esta medida, según lo dispuesto en la referida Ley 1551 de 2012, los municipios deben emprender la revisión de sus planes de ordenamiento territorial una vez se haya cumplido la vigencia de largo plazo de estos.

• **Revisión por razones de excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito.** El parágrafo del artículo 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015, determina que el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento, el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos, siempre y cuando se presenten las siguientes circunstancias, que justifiquen la revisión del POT:

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Para abordar esta revisión en los términos descritos se requiere que el municipio cuente para el primer caso con las respectivas declaratorias de desastre o calamidad en los términos establecidos por los artículos 56, 57 y 58 de la Ley 1523 del 2012.

Para el segundo caso, contar con los estudios de amenaza y/o riesgo que desarrolle los criterios técnicos establecidos por el Decreto 1077 de 2015.

• **Modificación excepcional de normas urbanísticas:** El artículo 2.2.2.1.2.3.4 del Decreto 1077 de 2015 señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los



componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

Conforme a lo expuesto y sobre su planteamiento es preciso concluir que cualquier modificación o ajuste al plan de ordenamiento territorial vigente, debe surtirse a través del proceso legal de revisión, cuya oportunidad deberá valorar el Alcalde Municipal, quien tiene la iniciática exclusiva para ello, lo que incluye evaluar los tipos de revisión y que, en todo caso, se ajuste a los preceptos legales dispuestos por la normatividad vigente sobre la materia.

“Pregunta 1.2: ¿Considerando que se está cambiando el uso del PBOT vigente de uso agropecuario intensivo a suelo suburbano, hay modificación?”

Sobre este punto, a partir de lo preceptuado en la normatividad general, es preciso aclarar que el suelo suburbano corresponde a una categoría que se establece para áreas localizadas dentro del suelo rural, conforme lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 388 de 1997 el cual prevé:

“Artículo 34º.- Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994 (...).”

En ese sentido, en el evento que el municipio o distrito considere ajustar las diferentes clases de suelo, podrá hacerlo con base en estudios técnicos que soporten la decisión y solo en el marco de la revisión del plan de ordenamiento territorial.

Igualmente ocurre con los usos del suelo, cuya modificación sólo podrá emprenderse con motivo de la revisión del plan de ordenamiento territorial. Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos planes de ordenamiento territorial, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019.

“Pregunta 1.3: De acuerdo al artículo 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto 1232 de 2020, se determina que toda revisión, modificación o de alguno de sus contenidos; se someterá al mismo trámite de concertación, consulta y adopción; ¿El Acuerdo 025-del 28 de diciembre de 2020 con fecha posterior al Decreto 1232 de 2020 cumple con la norma vigente?”

Al respecto, en el marco de lo dispuesto en la norma particular, sin efectuar análisis sobre el caso particular, es preciso destacar lo establecido en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, referido a “Vigencia y revisión del plan de ordenamiento”, en donde se dispone que “Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su

2022EE0063471

La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

aprobación (...). En ese mismo sentido, el artículo 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, establece:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3.5 Trámite para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en el artículo 24 modificado por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

(...)

Parágrafo. No se someterá a consideración del concejo municipal o distrital el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial - POT sin haber agotado los trámites correspondientes ante cada una de las instancias de concertación y consulta previstas en la Ley 388 de 1997.” (Subrayado fuera del texto)

Conforme a esta normativa, es claro que cualquiera de las revisiones o modificaciones del plan de ordenamiento territorial deberán agotar las instancias de concertación y consulta previstas en la Ley 388 de 1997.

En ese sentido, las autoridades competentes serán las encargadas de establecer si el acuerdo señalado cumplió con los procedimientos exigidos para su aprobación.

“Pregunta 1.4: ¿La administración municipal en cabeza del alcalde, puede expedir licencias de construcción para vivienda suburbana en estas áreas; sin considerar las densidades establecidas por la Corporación como determinantes ambientales? Artículo 2.2.2.2.3.2 del Decreto 1077 de 2015?”

En primer lugar, se debe destacar que el artículo 2.2.2.2.1. del Decreto 1077 de 2015 señala lo siguiente:

“ARTICULO 2.2.2.2.1 Ordenamiento básico para el desarrollo sostenible del suelo rural suburbano. Para el ordenamiento del suelo rural suburbano, el distrito o municipio deberá incluir en la adopción, revisión y/o modificación del plan de ordenamiento territorial lo siguiente:

1. Determinación del umbral máximo de suburbanización. Los municipios y distritos deberán determinar el umbral máximo de suburbanización, teniendo en cuenta el carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad del suelo suburbano, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente.

En todo caso, en el proceso de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las características ambientales del territorio, podrán establecer las condiciones para que los municipios adopten un umbral más restrictivo y definirán las densidades máximas a las que se sujetará el desarrollo de los suelos suburbanos. La definición del umbral máximo de suburbanización constituye norma urbanística de carácter estructural y en ningún caso, salvo en el de la revisión de largo plazo del plan de ordenamiento, será objeto de modificación”.

2022EE0063471

La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

Conforme a esta disposición, las densidades máximas de suburbanización serán definidas por la Corporación Autónoma Territorial las cuales deberán tenerse en cuenta en la formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial.

Al respecto, es importante mencionar que conforme el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, son determinantes de los planes de ordenamiento territorial los siguientes:

“ARTICULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. *En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

1. *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; (...)”. (Subraya fuera del texto original).

Conforme a este artículo, las directrices señaladas por las autoridades ambientales constituyen, en lo de su competencia, determinantes que deben ser tenidas en cuenta y respetadas en los planes de ordenamiento territorial, lo cual también incluye sus revisiones y modificaciones.

De esta manera, las normas sobre densidad máxima establecidas por las Corporaciones Autónomas Regionales deben ser respetadas y cumplidas por lo municipios y distritos en los procedimientos de adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial.

“Pregunta 1.5: En caso que no proceda el Acuerdo 025 de 2020 del municipio de Mariquita; ¿qué puede hacer la Corporación? ¿O con la Revisión y ajuste de largo plazo que se adelanta, se subsana?”

Sobre este punto, es preciso reiterar que esta Cartera no cuenta con la facultad legal para hacer valoraciones ni recomendaciones sobre el proceder de las autoridades, dado que deben ser las autoridades competentes las encargadas de establecer si el acuerdo señalado cumplió con los procedimientos exigidos para su aprobación, de tal forma que se establezca la legalidad de su vigencia.

Asimismo, se insiste en que el objeto principal de la revisión de los planes de ordenamiento territorial es actualizar, modificar o ajustar sus contenidos y normas, de manera que se asegure la consecución efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio, y no la de subsanar eventuales errores de procedimientos o de contenidos.

2022EE0063471

La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los planes de ordenamiento territorial corresponden a actos administrativos a los cuales les resultan aplicables las condiciones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo.

“Pregunta 2.1: ¿Es posible esta modificación sin que pase nuevamente a la Corporación?”

Es del caso recordar que cualquier modificación o ajuste al plan de ordenamiento territorial vigente, debe surtirse a través del proceso legal de revisión, cuya oportunidad deberá valorar el Alcalde Municipal, quien tiene la iniciativa exclusiva para ello, lo que incluye valorar la opción legal dispuesta por la normatividad antes indicado.

Por tanto, se reitera que todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

En ese orden, en relación con la concertación de asuntos exclusivamente ambientales, deberá atenderse lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997 y artículo 2.2.2.1.2.2.3 del Decreto 1077 de 2015.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

EDGAR O. PICÓN PRADO

Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: J. Zorro.

Revisó: H. Rodríguez/ E. Arredondo/ J. Cabrera/ A. Martínez

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