

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>03/12/2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por medio del cual se adiciona una subsección a la Sección 2 del Capítulo 1 del 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 los Esquemas de Ordenamiento Territorial"</i>

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

a) Marco normativo y jurisprudencial de base

En el ordenamiento jurídico colombiano, el desarrollo de los instrumentos de planificación territorial ha sido progresivo y ha estado marcado por la necesidad de armonizar la autonomía de las entidades territoriales con los lineamientos generales definidos por el legislador. En este contexto, la Ley 388 de 1997 estableció las bases del sistema de ordenamiento territorial, reconociendo la diversidad de realidades municipales y la necesidad de contar con instrumentos diferenciados según sus condiciones territoriales, institucionales y funcionales. No obstante, más allá de la tipología prevista por el legislador, la evolución normativa y jurisprudencial ha consolidado un criterio fundamental: el ordenamiento territorial no exige uniformidad en los contenidos, metodologías o niveles de detalle, sino coherencia entre las decisiones adoptadas, las condiciones del territorio y las capacidades de las entidades territoriales. En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que el ordenamiento territorial constituye una función pública de naturaleza municipal que debe ejercerse atendiendo a las particularidades de cada territorio, siendo constitucionalmente admisible establecer tratamientos diferenciados cuando existan condiciones objetivas que lo justifiquen (Sentencias C-795 de 2000, C-138 de 2020, C-051 de 2001, C-149 de 2010 y C-123 de 2014). De manera consistente, la jurisprudencia ha señalado que el principio de proporcionalidad en la función administrativa permite modular las cargas regulatorias, evitando la imposición de exigencias técnicas o procedimentales que resulten desproporcionadas o inaplicables frente a las capacidades institucionales de los municipios. Así, la diferenciación en los instrumentos de planificación territorial no solo es jurídicamente viable, sino necesaria para garantizar la eficacia del ordenamiento territorial y la materialización de sus fines.

Este enfoque se ve reforzado por el desarrollo legal posterior, en particular por lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012, que reconoce un tratamiento especial para los municipios con población

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

inferior a 30.000 habitantes, y por la Ley 1454 de 2011, que consagra el carácter progresivo, gradual y flexible del ordenamiento territorial como proceso de construcción colectiva.

Adicionalmente, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, establecen de manera expresa la necesidad de **flexibilizar los procedimientos y contenidos de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT)**, particularmente para municipios de categorías 5 y 6, con el fin de adecuarlos a sus capacidades institucionales y a sus realidades territoriales, ambientales y socioeconómicas. Este mandato de política pública constituye un criterio orientador para la actualización del marco reglamentario, en la medida en que busca superar las barreras técnicas y procedimentales que han limitado la adopción y actualización de estos instrumentos.

En efecto, tal como se evidencia en los análisis sectoriales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, un porcentaje significativo de los municipios con EOT presenta instrumentos desactualizados, lo que refleja dificultades estructurales asociadas a la aplicación de requisitos técnicos uniformes que no corresponden a la escala, dinámica y complejidad de estos territorios .

En este contexto, si bien el artículo 17 de la Ley 388 de 1997 establece la diferenciación entre POT, PBOT y EOT, dicha disposición debe interpretarse de manera sistemática con los desarrollos jurisprudenciales y las orientaciones de política pública mencionadas, en el sentido de que los Esquemas de Ordenamiento Territorial constituyen instrumentos que deben adecuarse a criterios de simplicidad, proporcionalidad y viabilidad técnica, sin desconocer la obligatoriedad de incorporar las determinantes de superior jerarquía ni los contenidos mínimos definidos por la ley.

Así, la necesidad de ajustar el marco reglamentario vigente —en particular el contenido del Decreto 1077 de 2015— responde a la obligación de materializar estos principios de diferenciación, gradualidad y proporcionalidad, garantizando que los EOT sean instrumentos técnicamente viables, jurídicamente coherentes y efectivamente aplicables en municipios con menores capacidades institucionales, sin desnaturalizar su función como instrumentos de planificación integral del territorio.

Año	Norma	Objeto relevante para POT/EOT	Notas sobre tratamiento diferencial
1998	Decreto 879 de 1998	Reglamenta parcialmente la Ley 388 en cuanto a adopción de instrumentos de ordenamiento territorial.	Define el procedimiento, sin diferenciar específicamente EOT versus POT.
2004	Decreto 4002 de 2004	Reglamenta la revisión y vigencia de los POT (art. 28 Ley 388).	Aún no reconoce explícitamente un régimen diferenciado para

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

			EOT.
2007	Decreto 3600 de 2007	Regula clasificación del suelo rural, suburbano y expansión urbana en instrumentos de ordenamiento.	Introduce aspectos de suelo rural que impactan EOT, aunque no "solo" para EOT.
2011	Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)	Define el ordenamiento territorial como proceso "progresivo, gradual y flexible", reconociendo diversidad territorial.	Marca principio de diferenciación, útil para los EOT.
2015	Decreto 1077 de 2015 (Único Reglamentario del sector Vivienda)	Regula las etapas (diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento) de los POT, PBOT y EOT en su art. 2.2.2.1.2.1.1 y siguientes.	Establece estructura uniforme para todos los instrumentos; la diferenciación reglamentaria para EOT es aún incipiente.
2020	Decreto 1232 de 2020	Modifica/ contenidos y procedimientos para los instrumentos de ordenamiento territorial.	Contiene mejoras reglamentarias; sin embargo, el régimen diferencial específico para EOT no está plenamente desarrollado.
2023	Ley 2294 de 2023	Introduce en su eje de ordenamiento territorial alrededor del agua la necesidad de flexibilizar procedimientos y contenidos de los EOT para municipios de categorías 5 y 6.	Reconoce explícitamente la diferenciación para municipios de baja categoría.

Si bien, como se identificó en el cuadro anterior, el marco normativo vigente ha incorporado avances relevantes en materia de ordenamiento territorial, particularmente a través del Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1232 de 2020, persisten dificultades prácticas y operativas para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación, revisión y ajuste de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), especialmente en municipios con menores capacidades institucionales, técnicas y financieras. Aunque dichas normas establecen contenidos, etapas y lineamientos generales aplicables a los instrumentos de ordenamiento territorial, no desarrollan parámetros diferenciales y proporcionales específicos para los EOT conforme a las particularidades funcionales, poblacionales y territoriales de los municipios obligados a adoptar este tipo de instrumento. Esta situación ha derivado, en la práctica, en la aplicación homogénea de exigencias técnicas y procedimentales diseñadas para dinámicas urbanas de mayor complejidad, dificultando la formulación y actualización efectiva de los EOT y generando barreras operativas para municipios predominantemente rurales o con limitada capacidad institucional.

Este tratamiento uniforme ha producido efectos adversos en los procesos de elaboración, adopción e implementación de los EOT: se ha identificado una baja tasa de adopción, una alta dependencia de asistencia técnica externa, demoras significativas en los procesos de concertación ambiental y dificultades para cumplir con los requerimientos técnicos (cartográficos, normativos o de riesgo) exigidos por normas de carácter general. Si bien disposiciones como el artículo 8 del Decreto 1807 de 2014 y el artículo 8 de la Ley 1523 de

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

2012 abren la posibilidad de aplicar principios de progresividad, proporcionalidad y disponibilidad de información, estas han sido interpretadas de manera restrictiva o sin mecanismos procedimentales concretos que orienten a los municipios en su aplicación.

En suma, el marco normativo actual no ha logrado consolidar un procedimiento integral, claro, proporcional y adecuado a las capacidades reales de los municipios que deben formular o revisar un EOT. La ausencia de una ruta normativa específica ha generado incertidumbre técnica y jurídica, costos adicionales y barreras para cumplir con el deber constitucional y legal de ordenar el territorio. Por tanto, resulta urgente expedir una reglamentación especial que no solo simplifique el proceso de diagnóstico y formulación, sino que articule de manera coherente todas las fases del ciclo de política pública de los EOT: diagnóstico, formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación, conforme a principios de subsidiariedad, equidad territorial, eficiencia administrativa y sostenibilidad ambiental.

b) Problema identificado

El marco reglamentario vigente para la formulación, revisión y ajuste de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), contenido principalmente en el Decreto 1077 de 2015, presenta limitaciones en su aplicabilidad frente a las condiciones reales de los municipios que deben adoptar este tipo de instrumento, especialmente aquellos con menor población, baja dinámica urbanística y capacidades institucionales restringidas.

En particular, se identifican los siguientes problemas:

1. Desajuste entre los requisitos reglamentarios y las capacidades institucionales de los municipios

El desarrollo reglamentario ha tendido a establecer exigencias técnicas, metodológicas y documentales homogéneos para los distintos instrumentos de ordenamiento territorial, lo que en la práctica desconoce las diferencias en capacidad administrativa, técnica y financiera de los municipios con EOT. Esta situación genera dificultades para la formulación y actualización de estos instrumentos, limitando el ejercicio efectivo de la función pública de ordenamiento territorial.

2. Excesiva estandarización de contenidos y productos técnicos

Si bien la Ley 388 de 1997 prevé una diferenciación entre POT, PBOT y EOT, la reglamentación

ha incorporado progresivamente contenidos, escalas cartográficas y exigencias técnicas que responden a lógicas de mayor complejidad territorial, trasladándolas de manera uniforme a municipios con dinámicas predominantemente rurales o de baja transformación urbana, lo que resulta desproporcionado e inaplicable en muchos casos.

3. Baja actualización y eficacia de los Esquemas de Ordenamiento Territorial

De acuerdo con la información sectorial, un porcentaje significativo de los municipios que cuentan con EOT presentan instrumentos desactualizados, lo cual evidencia barreras estructurales y procedimentales para su revisión y ajuste, afectando la capacidad de estos municipios para orientar su desarrollo territorial de manera adecuada.

4. Limitaciones en el uso de la información disponible para la toma de decisiones territoriales

El marco vigente no define con claridad criterios para el uso de información territorial existente, lo que ha derivado en interpretaciones que privilegian la generación de nueva información sobre el aprovechamiento de insumos oficiales disponibles, incrementando los costos y tiempos de formulación sin necesariamente mejorar la calidad de las decisiones de ordenamiento.

5. Rigidez en los procesos de formulación y concertación

La aplicación del marco normativo ha generado, en algunos casos, cargas adicionales no previstas expresamente en la ley, especialmente en etapas como la concertación ambiental, lo que introduce rigideces procedimentales que dificultan la adopción oportuna de los EOT y generan incertidumbre en las entidades territoriales.

6. Insuficiente desarrollo reglamentario del enfoque de diferenciación y proporcionalidad

A pesar de que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional reconocen la necesidad de establecer tratamientos diferenciados en función de las características territoriales y capacidades institucionales, el marco reglamentario no ha desarrollado de manera suficiente criterios claros que permitan materializar dichos principios en la formulación de los EOT.

c) Oportunidad y conveniencia normativa

La expedición del presente decreto resulta jurídica, técnica y constitucionalmente oportuna y necesaria, en la medida en que permite ajustar el marco reglamentario vigente a las condiciones reales de los municipios que deben formular Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), superando las barreras que han limitado su actualización y aplicación efectiva.

En primer lugar, la propuesta desarrolla de manera coherente el principio de diferenciación normativa previsto en el artículo 17 de la Ley 388 de 1997, no solo desde una perspectiva tipológica, sino en su dimensión funcional, permitiendo que los contenidos, alcances y exigencias del EOT se adecúen a la escala territorial, vocación rural y capacidades institucionales de los municipios.

Así mismo, el decreto materializa el principio de progresividad y gradualidad en la incorporación de la gestión del riesgo, conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 1807 de 2014, al permitir que los estudios técnicos y los niveles de detalle se ajusten a la información disponible, al nivel de amenaza y a las condiciones territoriales, sin desconocer los estándares mínimos definidos en la normativa vigente.

De igual manera, la propuesta contribuye a racionalizar la regulación existente, evitando fenómenos de sobrerregulación mediante la precisión del carácter orientador de algunos contenidos técnicos y cartográficos previstos en el Decreto 1077 de 2015, lo que permite a las entidades territoriales adoptar decisiones más acordes con sus necesidades y capacidades, sin imponer cargas innecesarias o desproporcionadas.

En relación con los procesos de concertación ambiental, el decreto introduce lineamientos que fortalecen la coordinación interinstitucional y promueven esquemas de articulación más eficientes y oportunos, en armonía con las competencias de las autoridades ambientales y territoriales, contribuyendo a reducir tiempos y a facilitar la adopción de los instrumentos de ordenamiento en contextos con alta ruralidad.

Adicionalmente, se precisa el alcance de la revisión de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, estableciendo que esta debe sustentarse en los resultados del seguimiento y evaluación del instrumento, de manera que no implique necesariamente la modificación integral de todos sus contenidos, sino la actualización selectiva de aquellos aspectos que efectivamente lo requieran, en coherencia con las dinámicas territoriales y sin desconocer la periodicidad legal prevista para su revisión.

De otra parte, el decreto contribuye a garantizar el principio de igualdad territorial, en tanto elimina barreras regulatorias que han resultado desproporcionadas para los municipios con menores capacidades institucionales, permitiendo el acceso efectivo a instrumentos de planificación viables y aplicables.

Finalmente, la propuesta se enmarca en las orientaciones de política pública definidas en la Ley

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

2294 de 2023, particularmente en lo relacionado con la flexibilización de los procedimientos y contenidos de los EOT para municipios de categorías 5 y 6, contribuyendo al cumplimiento de las metas de ordenamiento del territorio alrededor del agua, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento de las capacidades locales.

En este sentido, el instrumento propuesto se alinea con los principios de legalidad, subsidiariedad, eficiencia, racionalidad normativa y desarrollo territorial equilibrado, en concordancia con los artículos 2, 288, 311 y 339 de la Constitución Política, constituyéndose en una herramienta necesaria para garantizar que los Esquemas de Ordenamiento Territorial sean instrumentos eficaces, proporcionales y acordes con la realidad de los territorios.

AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto se aplica a los municipios que, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes, deben formular, revisar o ajustar su ordenamiento territorial mediante Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), en atención a sus condiciones poblacionales, funcionales y territoriales.

En particular, su ámbito de aplicación comprende a aquellos municipios que, por su tamaño poblacional, dinámica de ocupación del suelo, predominancia rural y capacidades institucionales, se rigen por este tipo de instrumento de planificación, diferenciándose de aquellos que deben adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

En este sentido, las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplican de manera específica a los procesos de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación, así como de revisión y ajuste de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, en los términos previstos en el Decreto 1077 de 2015.

Son sujetos de aplicación de la presente regulación:

- Las entidades territoriales municipales que deban formular, revisar, ajustar, adoptar y ejecutar los Esquemas de Ordenamiento Territorial –EOT–, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial.
- Las autoridades ambientales competentes, en el marco del proceso de concertación ambiental previsto en la Ley 388 de 1997 y su reglamentación, particularmente en lo relacionado con la provisión de información, asistencia técnica y validación de determinantes ambientales.
- Las entidades del orden nacional, en especial aquellas con competencias en materia de ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo, en lo relacionado con la generación de lineamientos, provisión de información oficial y acompañamiento técnico a las entidades territoriales.
- Los departamentos y demás entidades territoriales que, en el marco de sus competencias, apoyen los procesos de formulación, revisión y ajuste de los EOT, especialmente mediante la provisión de información y asistencia técnica.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

- Los actores sociales, comunitarios y demás instancias de participación que intervienen en los procesos de formulación y adopción de los instrumentos de ordenamiento territorial, conforme a la normativa vigente.

El presente decreto establece disposiciones orientadas a garantizar un enfoque diferencial, progresivo y proporcional en la formulación y aplicación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, mediante la definición de contenidos mínimos obligatorios y criterios técnicos que permiten su adaptación a las condiciones territoriales y a la disponibilidad de información, sin desconocer el carácter vinculante de las determinantes de superior jerarquía, los principios de sostenibilidad ambiental, la gestión del riesgo de desastres y la función social y ecológica de la propiedad.

VIABILIDAD JURÍDICA

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

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cuenta con competencia para reglamentar los procesos de formulación, revisión, adopción y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial, en virtud del numeral 16 del artículo 2 del Decreto 3571 de 2011, que le asigna la función de "formular, orientar y coordinar la política de desarrollo territorial" y "expedir la reglamentación técnica en materia de ordenamiento urbano y territorial". Esta competencia ha sido desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en particular en su Parte 2, Título 2, Capítulo 1, relativa al contenido y procedimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Esquemas (EOT) y los Planes Básicos (PBOT).

Complementariamente, la Ley 388 de 1997, autoriza al Gobierno Nacional para reglamentar aspectos técnicos e instrumentales del ordenamiento territorial. El presente decreto se enmarca en el desarrollo reglamentario de esta ley, orientado a brindar criterios diferenciales y proporcionales para los municipios de categoría EOT.

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 1551 de 2012 establece la obligación de los municipios de adelantar la revisión de sus instrumentos de ordenamiento territorial en un término mínimo de doce (12) años, y reconoce la competencia del Gobierno nacional para orientar y acompañar técnicamente dicho proceso. En desarrollo de este mandato, el presente decreto define criterios técnicos que permiten precisar el alcance de la revisión periódica de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, de manera que esta se fundamente en los resultados del seguimiento y evaluación del instrumento y en las condiciones reales del territorio, orientando así una actualización selectiva, proporcional y técnicamente sustentada de sus contenidos.

- Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

El proyecto de decreto desarrolla y complementa disposiciones de la Ley 388 de 1997, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 (gestión del riesgo), y el Decreto 1077 de 2015. Todas estas normas se encuentran vigentes y son aplicables al sector de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión ambiental.

De manera específica:

La Ley 388 de 1997 sigue siendo la norma matriz del ordenamiento territorial en Colombia.

El Decreto 1077 de 2015 compila la reglamentación de dicha ley para el sector vivienda.

El Decreto 1807 de 2014 establece los lineamientos técnicos para incorporar la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial.

La Ley 1523 de 2012 establece los principios de coordinación y responsabilidad de los entes territoriales frente al riesgo.

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

El presente proyecto no deroga ni subroga normas completas, pero adiciona una nueva subsección al Decreto 1077 de 2015, especialmente en la Parte 2, Título 2, Capítulo 1, que establece disposiciones especiales aplicables exclusivamente a municipios con categoría EOT.

Asimismo, aclara que los contenidos del artículo 2.2.2.1.2.1.2 y 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 no son de obligatorio cumplimiento para EOT, al tener carácter enunciativo, y que no se podrá exigir cartografía adicional no prevista en el propio Decreto para la aprobación de dichos instrumentos.

- Revisión y análisis de jurisprudencia relevante.

Desde el punto de vista jurisprudencial, se destacan las siguientes líneas relevantes:

La Sentencia C-149 de 2010 ha reiterado que las competencias normativas de los ministerios deben ejercerse dentro del marco de la ley habilitante y bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En Sentencia C-730 de 2017 la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de decretos ley que implementaban el Acuerdo Final de Paz, en especial la Reforma Rural Integral (RRI). Resaltó la importancia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para la transformación estructural del campo y el relacionamiento equitativo entre lo rural y lo urbano. La corte Reconoció la finalidad de los PDET de asegurar el bienestar, la protección de la riqueza pluriétnica y el desarrollo de la economía campesina en las zonas más afectadas por el conflicto. También validó la incorporación de un enfoque étnico en el diseño de los programas sectoriales.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Estas líneas jurisprudenciales respaldan la flexibilización progresiva y diferenciada de requisitos que propone el decreto, en especial en relación con estudios de riesgo, suelo suburbano y la temporalidad de revisión de los EOT.

- Circunstancias jurídicas adicionales

El proyecto tiene en cuenta los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia establecidos en los artículos 288 y 311 de la Constitución Política, en la medida en que busca fortalecer las capacidades de gestión territorial de municipios con menor desarrollo institucional, sin desbordar las competencias de las autoridades ambientales ni del Ministerio de Ambiente.

Asimismo, se fundamenta en los principios de planeación, eficiencia, legalidad y buena fe administrativa previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), especialmente en lo relativo a la simplificación de trámites y el apoyo a entidades territoriales en situación de menor capacidad técnica.

2. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

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

El proyecto de decreto no genera nuevas cargas fiscales directas ni implica creación de nuevas estructuras administrativas ni de gasto público adicional. Por el contrario, la propuesta normativa introduce medidas de simplificación procedimental y diferenciación normativa que pueden traducirse en eficiencias administrativas, reducción de tiempos de formulación, menores costos en la contratación de estudios técnicos y una mayor viabilidad de implementación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), especialmente en municipios con capacidades fiscales limitadas.

Al permitir la aplicación progresiva y proporcional de requisitos técnicos, y al reconocer expresamente la posibilidad de escalas cartográficas adaptadas, estudios ajustados a la disponibilidad de información y trámites diferenciados para procesos de concertación y adopción, la norma busca reducir la carga económica que hoy representa la formulación o actualización de un EOT bajo criterios uniformes no adecuados a la realidad rural o de pequeña escala.

Este enfoque se encuentra alineado con los principios de eficiencia, sostenibilidad y racionalidad del gasto público contenidos en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), la cual reconoce la diversidad de capacidades entre entidades territoriales, y promueve la generación de instrumentos normativos que fortalezcan la gestión territorial sin generar cargas desproporcionadas ni ampliar injustificadamente el aparato

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

estatal.

Asimismo, se estima que la implementación del decreto puede incentivar la formulación y adopción de EOT actualmente rezagados, generando un impacto económico positivo indirecto al viabilizar inversiones en infraestructura, acceso a recursos del Sistema General de Regalías y programas de vivienda rural, ordenamiento ambiental y gestión del riesgo. No se identifican impactos económicos adversos sobre el sector privado ni sobre el nivel central del Estado.

3. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

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

La expedición del presente decreto no genera obligaciones presupuestales directas para el Gobierno Nacional, ni implica la creación de nuevas partidas, órganos, programas, fondos ni asignaciones presupuestales específicas. En consecuencia, no se requiere viabilidad presupuestal adicional ni aprobación de disponibilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su implementación.

El decreto se enmarca en el uso racional de los recursos ya existentes en las entidades territoriales y en las entidades del orden nacional con competencias en materia de ordenamiento territorial, planeación, gestión del riesgo y ambiente. De hecho, su entrada en vigencia contribuiría a una mejor distribución y ejecución de los recursos actuales, en tanto permite la reducción de costos asociados a la formulación, revisión y concertación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), particularmente en municipios con baja capacidad institucional y fiscal.

Asimismo, se espera que la aplicación de esta norma favorezca el acceso a recursos ya disponibles en los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial, tales como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones (componente de agua potable y saneamiento básico, y componente de medio ambiente), y recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados a programas de asistencia técnica o fortalecimiento territorial.

Finalmente, el decreto promueve un uso más eficiente y focalizado de los recursos públicos, alineándose con los principios de racionalidad del gasto, eficiencia administrativa y progresividad del desarrollo institucional previstos en la Ley 819 de 2003, en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y en la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026).

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 proyecto normativo no tiene un impacto negativo directo sobre el medio ambiente ni sobre el patrimonio cultural de la Nación. Por el contrario, la propuesta reglamentaria se fundamenta en el principio de sostenibilidad ambiental y en el deber de protección del patrimonio, conforme lo establece la Constitución Política en sus artículos 79, 80 y 72, y en armonía con la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y la Ley 397 de 1997.

La norma no modifica los requisitos de incorporación de la variable ambiental ni los procedimientos de concertación con la autoridad ambiental establecidos en el Decreto 1077 de 2015 y sus normas reglamentarias, incluidos los contenidos mínimos del componente ambiental. Tampoco modifica las obligaciones en materia de identificación, delimitación y protección de áreas protegidas, ecosistemas estratégicos o bienes patrimoniales inmuebles de interés cultural. En este sentido, se mantiene la obligación de incorporar consideraciones ambientales, la gestión del riesgo, el ordenamiento alrededor del agua y la protección del patrimonio cultural en los términos definidos por la normatividad vigente.

Sin embargo, la norma sí propone medidas para simplificar y adecuar la exigibilidad de estudios técnicos —incluidos los de gestión del riesgo— lo que puede favorecer procesos de ordenamiento más realistas, escalonados y pertinentes a las condiciones específicas de los municipios rurales. Esta aproximación diferencial puede mejorar la calidad del ordenamiento sin comprometer el cumplimiento de las salvaguardas ambientales ni los estándares de conservación del patrimonio, toda vez que se exige como condición que cualquier excepción o graduación en los estudios se fundamente en criterios técnicos verificables, como la magnitud de la amenaza o la existencia de bienes de valor cultural o ecológico relevante.

En consecuencia, no se identifican impactos negativos sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural derivados del articulado propuesto. Antes bien, se espera que la simplificación del marco normativo contribuya a una mayor cobertura efectiva de instrumentos de ordenamiento territorial adoptados, permitiendo una mejor gestión ambiental y patrimonial en municipios históricamente excluidos del proceso de planificación.

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

La Dirección de Espacio Urbano y Territorial ha venido adelantando análisis de la situación actual de los POT en el país y construyendo insumos para sustentar la modificación de actos administrativos y esta información se encuentra consignada en el documento: Insumos para la modificación del marco normativo de los POT.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Este insumo ha reconocido entre otras que es necesario avanzar hacia la flexibilización de los EOT, asunto que fue además incluido en las bases del PND actual y apunta hacia la posibilidad de facilitar los procesos de formulación, concertación, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y control de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, para lo cual considera relevante intervenir en acciones puntuales tales como:

1. La definición de Normas urbanísticas básicas mínimas ya establecidas en la Ley, junto al soporte de lineamientos para el desarrollo de estos mínimos, los cuales se deben elaborar desde el MVCT mediante el desarrollo de una Guía para la revisión y ajuste de los EOT. Esto implica una modificación a los contenidos del decreto 1232 de 2020, de tal forma que se dé alcance al contenido de los EOT tanto en diagnóstico como en formulación, toda vez que se observa que el contenido sugerido por el decreto se ha asumido de manera generalizada, sin discriminar el tipo de POT y las necesidades del municipio, y que es necesario acotar los contenidos de los EOT, especialmente en municipios de 5ª y 6ª categoría y de aquellos que se encuentran por fuera de aglomeraciones urbanas, apartados de corredores e infraestructuras de impacto nacional y regional, entre otros.

En esta línea el análisis sugirió necesario que la DEUT consolide el análisis tipológico de los municipios del país que permita determinar el conjunto de municipios, que de acuerdo con sus condiciones y su dinámica territorial no requieren un desarrollo normativo exhaustivo. La dinámica territorial está relacionada de forma preliminar con: crecimiento poblacional, localización en el sistema de ciudades, categoría fiscal, conmutabilidad, impacto de infraestructura nacional o actividades de alto impacto (turismo, explotación minera y de hidrocarburos, centros históricos declarados por la nación, etc.).

2. La definición de contenidos mínimos de EOT debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones: En los EOT de los municipios clasificados o que se identifiquen como de menor dinámica territorial, no será necesario y en consecuencia no deberá promoverse: (i) clasificar suelo de expansión y suburbano; (ii) definición de instrumentos complementarios como Planes parciales, UAU, UPR; Esto implica una modificación al decreto 1232 de 2020 para dar alcance en el caso de los EOT.

3. Complementario al desarrollo de las determinantes del ordenamiento del suelo rural y en particular las incorporadas en el PND para las actividades agropecuarias y de turismo, las cuales deben ser desarrolladas conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es necesario el abordaje de mecanismos de mitigación al proceso de subdivisión del suelo rural. Para ello es necesario que se definan condiciones bajo las cuales no podrá incluirse en los EOT (y en algunos POT y PBOT por determinantes del suelo rural) la clasificación de suelo suburbano y se debe eliminar la categoría de polígonos de vivienda campestre que genera duplicidad con el suelo rural suburbano.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

4. Es necesario que la reglamentación permita, específicamente para los EOT de municipios de 5ª y 6ª categoría, el desarrollo de los procesos de diagnóstico y formulación a partir de la mejor información disponible, la cual será validada en los aspectos ambientales por la autoridad ambiental en el proceso de entrega de las determinantes ambientales, en el acompañamiento técnico durante el proceso y en la concertación de asuntos ambientales. Los departamentos y esquemas asociativos apoyarán desde el desarrollo de sus propios instrumentos y competencias respectivamente la elaboración y facilitación de información pertinente.

5. Con base en todo lo anterior, se observa la posibilidad de emplear menores tiempos para la concertación, estudio y adopción de los EOT. Así mismo, se debe comprometer la participación y apoyo de las CAR desde el inicio del proceso de revisión, no solo con la entrega anticipada de las determinantes sino con una agenda de trabajo y apoyo conjunto que conduzca al logro de la concertación del proceso de revisión y ajuste del POT.

6. Propone este estudio considerar una mayor vigencia de largo plazo de los EOT, en esa línea es viable replantear los contenidos de los componente general, urbano y rural de los EOT, de tal forma que solo cuenten con componente general que incluya el desarrollo de normas urbanísticas para el suelo rural con alta capacidad de incidencia, incorporación al largo plazo de las determinantes, imposibilidad de modificar lo rural en el corto o mediano plazo, armonización con los contenidos de los Planes de Ordenamiento Departamental de más largo plazo, entre otras, por lo anterior los EOT sólo contendrían CG y CU, siendo el CG el escenario para la convergencia regional y nacional.

Los resultados de este insumo han sido trabajados y analizados al menos en los últimos 3 años en los procesos de asistencia técnica que adelanta la Dirección y discutidos en mesas de trabajo con entidades y nos permiten sustentar la necesidad técnica de intervenir la forma como se vienen abordando los Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior aunado a la reciente actualización del estado de revisión y ajuste de los POT en el país, los cuales según los análisis del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hechos entre octubre y noviembre de 2025 indican que, el 74,7% de los planes adoptados en el país corresponden a esquemas de ordenamiento territorial (EOT), de los cuales el 66% se encuentran desactualizados, evidenciando barreras estructurales, técnicas y procedimentales que limitan la eficacia de la planificación territorial en municipios de menor tamaño.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad
y de incorporación en la agenda regulatoria (X)
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de(N/A)
procedimientos de evaluación de conformidad)



FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Informe de observaciones y respuestas

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

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) (Marque con una x)

Aprobó:

RODRIGO ANDRES BERNAL MONTERO

Jefe de Oficina Asesora Jurídica (E)

CLAUDIA ANDREA RAMIREZ MONTILLA

Directora Espacio Urbano y Territorial