



Bogotá, D. C.,

Señor:  
**ANDERSON SEBASTIÁN PINEDA RODRÍGUEZ**  
Correo electrónico: Sebasdub25@gmail.com  
Ciudad

	Al responder por favor cite este número <b>13002022E2014596</b>	
	Fecha Radicado: <b>2022-10-18 11:51:21</b>	Folios: <b>6</b>
	Código de Verificación: <b>2975b</b>	Anexos: <b>0</b>
	Radicador: <b>Ventanilla Minambiente</b> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Asunto: Consulta POMCA – Determinante ambiental – Licencias urbanísticas. Rad.: 2022E1037882

Cordial saludo señor Pineda:

En atención a la consulta del asunto, y en el marco de nuestras funciones y competencias definidas en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto – Ley 3570 de 2011, nos permitimos emitir respuesta a la inquietud planteada, la cual es de carácter orientativo y no comprende la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares; la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, nos permitimos informarle lo siguiente:

“(...)

2.1. ¿Las autoridades ambientales están obligadas a respetar los derechos adquiridos que otorgan las licencias urbanísticas?

2.2. ¿Un POMCA puede jurídicamente desconocer las licencias urbanísticas que han sido otorgadas con anterioridad?

(...)”

Sea lo primero indicar que la Constitución Política de Colombia en el numeral 7 del artículo 150, determinó que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades autónomas y en desarrollo del anterior postulado, la Ley 99 de 1993 estableció en su artículo 23:

*“Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.”*

Por su parte, el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 señaló como función de las autoridades ambientales la de *“participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”*

Posteriormente, el artículo 10 de la Ley 387 de 1997 estipuló que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las determinantes ambientales, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.



En este sentido, la referida norma estableció como determinantes ambientales las siguientes:

*“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;*

*b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*

*c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;*

*d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.”*

De tal forma, que, con base en la normatividad expuesta, las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, tienen la facultad de fijar las determinantes ambientales que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Las determinantes ambientales se encuentran plasmadas, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en las políticas, directrices, normas, reglamentos, regulaciones, disposiciones, expedidos por las autoridades ambientales integrantes del Sistema Nacional Ambiental.

Así las cosas, fue el mismo legislador quien determinó que las determinantes ambientales expedidas por las autoridades ambientales son normas de mayor jerarquía y por ello, le corresponde a los municipios y a los curadores al momento de estudiar las solicitudes de licencias, su obligatoria observancia desde el mismo momento en que fueron expedidas o adoptadas (Artículo 87, Ley 1437 de 2011 “Firmeza de los actos administrativo”).

Sumado a lo anterior, se recuerda que el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, determina que *“Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares”*.



Ahora bien, corresponde traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-192/16<sup>1</sup>, lo cual permite precisar el alcance de lo anteriormente considerado:

*“(...) 8.6. El uso del suelo permitido por el ordenamiento territorial determina, en buena medida, el alcance de uno de los elementos centrales del derecho de propiedad conocido como ius utendi y que consiste, según lo ha reconocido este Tribunal, en “la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir.”<sup>2</sup>*

*“Cuando las autoridades en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales de ordenación del territorio clasifican el suelo –en las normas urbanísticas generales, art. 15.1.1 de la Ley 388 de 1997 - y definen los usos del suelo, así como su intensidad –normas urbanísticas generales, art. 15.2 de la Ley 388 de 1997- delimitan uno de los atributos esenciales del derecho de propiedad a fin de hacerlo compatible con las necesidades de planeación y ordenamiento territorial.*

*“8.7. Considerando el estrecho vínculo entre el derecho de propiedad y los usos del suelo, resulta innegable la existencia de derechos jurídicamente protegidos –en los términos del inciso primero del artículo 58 de la Constitución- respecto de los usos del suelo definidos por las autoridades competentes cuando ha sido conferida una licencia urbanística o se ha edificado al amparo de la misma.*

*“De hecho, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 - modificado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004- establece que las normas urbanísticas generales hacen posible establecer usos e intensidad de usos del suelo y “otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores.”*

*“8.8. De acuerdo con las disposiciones vigentes (a) el otorgamiento de una licencia de construcción confiere a su titular un derecho a realizar la misma en las condiciones previstas en las normas aplicables (Decreto 019 de 2012 y 1077 de 2015) y (b) el dominio sobre un bien inmueble edificado en las condiciones previstas por la respectiva licencia. Ello da lugar a que se radiquen en el propietario intereses jurídicamente protegidos. En esa dirección las personas pueden destinar el inmueble de su propiedad para el desarrollo de las actividades para las cuales se encuentre autorizado. Esto, en modo alguno, según lo que esta Corte interpreta, puede considerarse como un derecho a que las normas sobre usos del suelo resulten intangibles. Ello es así por cuanto la ordenación adecuada del territorio es de interés público. De modo que la mera existencia de una norma jurídica sobre el uso de un inmueble no puede considerarse, per se, como un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada. (Negrillas fuera de texto)*

*“8.9. La importancia de las reglas del uso del suelo en la delimitación del alcance del derecho de propiedad y, en particular, de la facultad de usar los bienes inmuebles, por un lado, y la trascendencia de la planeación urbana mediante la adopción y aplicación de instrumentos que permitan asegurar un desarrollo armónico de las ciudades, por otro, impone concluir que a pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo, respeten estrictamente las*

<sup>1</sup> Expediente D-10974. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 23 y 24 (parciales) de la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.” Demandante: Daniela Guevara Algarra. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil dieciséis (2016).

<sup>2</sup> Sentencia C-189/06 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022



reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común (arts. 1º, 58 y 82).

**“El referido derecho a que las decisiones emitidas por las autoridades nacionales o territoriales, según el caso, que impliquen la modificación de los usos del suelo y que puedan afectar a licenciarios y propietarios, se ajusten a las normas vigentes y sean debidamente motivadas, constituye un desarrollo directo de la cláusula de Estado Social (art. 1º), del principio de legalidad (art. 6º) y de los principios de transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades públicas (art. 209). (Negrillas fuera de texto)**

*Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POTD satisfagan las condiciones previstas para ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad en tanto pueden llegar a afectar contenidos fundamentales de las facultades bajo las cuales se ejercita, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificatorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997). (Negrillas fuera de texto)*

*“La Ley ha previsto periodos mínimos de vigencia de los planes de ordenamiento -que oscilan entre cuatro (4), ocho (8) y doce (12) años según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2 de Ley 902 de 2004- a fin de asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre, los diferentes proyectos familiares, educativos o comerciales. Por la misma razón, esto es, por los efectos que puede tener la modificación de las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad, dicha variación debe fundarse siempre en razones vinculadas al interés público, social o común, es decir, no cualquier razón, de conformidad con los artículos 1º, 58 y 82 de la Carta. (Negrillas fuera de texto)*

*“(…)*

**“8.10. La Corte reitera que no existe un derecho a la intangibilidad de las reglas que definen el uso del suelo en los POTD, ni aun cuando ello afecte el alcance de licencias otorgadas o la destinación de edificaciones efectuadas conforme a estas licencias, en tanto, la modificación de las mismas se funda en el interés social y, como lo ha destacado este Tribunal, “la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles.”<sup>3</sup> Conforme a ello “la correcta ordenación y el desarrollo equilibrado de las ciudades, particularmente en lo que respecta a los usos del suelo, incesantemente introduce exigencias de orden social que gravitan sobre las titularidades privadas, lo que no puede considerarse excepcional y externo al derecho de propiedad sino por el contrario connatural a éste e incorporado a su núcleo esencial.”<sup>4</sup> (Subrayado y negrillas fuera de texto)**

<sup>3</sup> Sentencia T-422/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>4</sup> Sentencia T-422/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022



*“8.11. El enfoque general, desde el punto de vista constitucional, con el cual esta Corte ha abordado y definido, en los términos atrás reseñados, los alcances de la cuestión dilucidada coincide con el que el Consejo de Estado, máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ha esbozado, en diversas oportunidades, frente a controversias análogas.(...)”*

En el marco de su consulta y acorde con lo determinado por la honorable Corte Constitucional, a este despacho no le queda más que someterse al juicio de la Corte, la cual señala que no existe un derecho a la intangibilidad de las reglas que definen el uso del suelo en los POTD, ni aun cuando ello afecte el alcance de licencias otorgadas o la destinación de edificaciones efectuadas conforme a estas licencias, en tanto, la modificación de las mismas se funda en el interés social.

Por otra parte, es oportuno recordar que los municipios tienen el deber de acatar las determinantes ambientales proferidas por las Autoridades Ambientales competentes, como en el caso que nos ocupa, los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas -POMCA, desde el momento mismo en que son expedidos o aprobados.

Sobre el particular, se recuerda que los POMCA, son los instrumentos a través de los cuales se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico<sup>5</sup>.

Tal como lo define el Decreto 1076 de 2015<sup>6</sup>, el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997<sup>7</sup>. Una vez aprobado el POMCA en que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el POMCA, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a: 1. La zonificación ambiental, 2. El componente programático, y 3. El componente de gestión del riesgo.

Para el caso particular de la zonificación ambiental como determinante ambiental, tal como se indica en la Guía Técnica para la elaboración de los POMCA, la misma se configura a partir del análisis integral de las condiciones biofísicas, socioeconómicas, funcionales y riesgo para la cuenca en ordenación a escala 1:25.000, sobre el cual se construyen los escenarios tendenciales y deseados con la participación de los actores clave en el proceso de ordenación. Como resultado de lo anterior, se construye el escenario apuesta (Zonificación Ambiental de la Cuenca), resultado de la integración y análisis de las siguientes variables: a) las áreas y ecosistemas estratégicos que sustentan los servicios ecosistémicos que demanda la cuenca; b) la capacidad de uso de las tierras que soportan las diferentes actividades productivas de los suelos; c) la disponibilidad del recurso hídrico para soportar diferentes usos a nivel de las subcuencas; d) la condición del estado de las coberturas naturales relictuales que aún se presentan en la cuenca y que pueden jugar un papel importante en la conectividad ecológica; e) las situaciones particulares de amenaza alta por movimientos en masa, avenidas torrenciales e inundaciones y; f) los conflictos socioambientales (por uso de la tierra y pérdida de cobertura natural en áreas y ecosistemas estratégicos), y cuyo resultado nos propone las diferentes subzonas de uso y manejo en la cuenca.

<sup>5</sup> Artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1076 de 2015

<sup>6</sup> Artículo 2.2.3.1.5.6

<sup>7</sup> Artículo 10

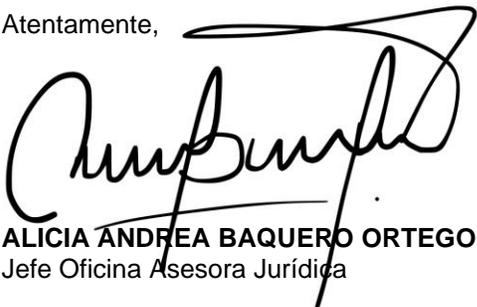
F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022



Tomando en consideración lo anterior, las subzonas de uso y manejo que define el POMCA en sus categorías de ordenación, no pueden interpretarse bajo una sola determinante ambiental, pues cada subzona de uso y manejo del POMCA, contiene sus propias limitantes, restricciones, condicionamientos y medidas de manejo, dependiendo la naturaleza técnica y legal de cada una de ellas, producto de la integración y análisis de las variables de la zonificación indicadas anteriormente.

Los resultados de la Zonificación Ambiental del POMCA como determinante ambiental, no establece a los municipios los suelos de protección, **ni define y reglamenta los usos del suelo en sus territorios**, por el contrario, las determinantes derivadas de la zonificación ambiental del POMCA, **buscan principalmente constituirse en elementos estructurantes y articuladores del territorio**, de manera que el modelo de ocupación territorial sea ambientalmente sostenible y contribuya a reducir los conflictos asociados al uso y manejo de los recursos naturales renovables en la cuenca, así como el referente a considerar en la definición y reglamentación de los usos del suelo, propios del ente territorial, conforme a las limitantes, restricciones, condicionamientos y medidas de manejo de cada subzona de uso y manejo del POMCA en particular.

Atentamente,



**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez

Revisó: Claudia F. Carvajal M.

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente