

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002025E2008114	
	Fecha Radicado: 2025-03-13 17:18:35	
	Código de Verificación: 65db0	Folios: 12
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

CARLOS ALBERTO RAMÍREZ

Notificación electrónica: camirez3@outlook.es

Ciudad

ASUNTO: Permisos ambientales para licencias urbanísticas de parcelación en suelo rural. Radicado 2024E1063828

Respetado señor Ramírez:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

1. *Por analogía, el contenido del párrafo 1 del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015, puede ser aplicado en la evaluación en el trámite de todos los permisos ambientales para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en el suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre?*

2. *Para la evaluación en el trámite del permiso de vertimientos para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre, la autoridad ambiental en el marco del párrafo 1 del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015, puede solicitar copia de los estudios y cartografía que se solicita en el numeral 1 del artículo 2.2.6.1.2.1.9 del Decreto 1077 de 2015?*

3. *En el marco del proceso de evaluación del trámite de permiso de vertimientos para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre, la autoridad ambiental en el marco del párrafo 1 del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015, puede solicitar más estudios ambientales, cuando desconozca las condiciones del predio a intervenir, por ejemplo caracterización de flora y fauna, identificación de humedales, nacimientos de agua, entre otros?*

4. *Si no se disponen de estudios de gestión de amenazas y riesgos en el suelo rural, pero la norma en el numeral 4 del artículo 2.2.6.1.2.1.9 del Decreto 1077 de 2015, reza: "Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas parcelaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo", ¿cómo garantizar la vida de los futuros habitantes, si la norma urbanística está indicando que ya existen los estudios, pero la realidad es que no existen estudios? Ante la ausencia de estudios por parte de los municipios, los estudios de gestión del riesgo del POMCA a escala 1:25.000 en el suelo*

CONCEPTO JURÍDICO

rural, deben ser tenidos en cuenta por las curadurías o secretarías de planeación municipal en el trámite de este tipo de proyectos urbanísticos (residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio)?

5. La siguiente determinante ambiental definida en el numeral 31 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993: “No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”, ¿aplica solo para vivienda?

6. Si la autoridad ambiental para suelos clasificados como suburbano en el POT, ha determinado como densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas sub-urbanas de 4 viviendas por hectárea, pero no determinó el tamaño de las parcelas, ¿se asume que son parcelas de 2500 metros cuadrados, es decir una vivienda en cada parcela de 2500 m²?

7. Si la respuesta es negativa, ¿cómo se distribuyen las 4 viviendas sin afectar el paisaje rural?

8. Si uno de los usos del suelo establecidos en el POT es “turismo” (uso compatible), es justificación para otorgar licencias de parcelación para viviendas para este uso, sin cumplir con la determinante de densidad de 4 viviendas por hectárea, y de la determinante de “No menos del 70% del área a desarrollar en dichos en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”?

9. Bajo el anterior punto, este uso de “turismo” ¿es justificación para otorgar licencias de construcción para hoteles, restaurantes, parques temáticos, balnearios, etc.? ¿Para cada uno de estos proyectos, el POT debe tener las normas urbanísticas específicas?

10. En la evaluación de las solicitudes de trámite de permisos ambientales para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en el suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre, deben evaluarse todas las determinantes ambientales vigentes y aplicables a los predios incorporados en la clasificación del suelo señalado?

11. Si una determinante ambiental derivada del POMCA debidamente aprobado por la autoridad ambiental, es la protección de los suelos clasificados agrologicamente por el IGAC como 2, 3 y 4, y el POMCA se acoge a lo determinado en el numeral 2 del artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, que establece que “en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual”, ¿las curadurías urbanas y las secretarías de planeación municipal deben dar cumplimiento a esta determinante en los procesos de licenciamiento urbanístico?

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sin antecedentes en la materia objeto de consulta.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Constitución Política, artículos 311 y 313

Ley 99 de 1993, artículos 2, 5, 23, 31

Ley 388 de 1997, artículos 5, 8, 10, 30 y 34

Ley 1523 de 2012, artículo 14

Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.2.2.1.2 y 2.2.6.1.1.1

CONCEPTO JURÍDICO

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Inicialmente, es importante precisar las funciones y competencias de las diferentes entidades respecto al ordenamiento territorial aplicables a todos los municipios y distritos, así como algunos conceptos básicos frente a esta temática.

La Constitución Política en los artículos 311 y 313 define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a quien le corresponde reglamentar los usos del suelo dentro de su jurisdicción, en cabeza de los consejos municipales.

En la misma línea, es importante citar los contenidos de los artículos 5, 8, 10, 30 y 34 de la Ley 388 de 1997:

“Artículo 5. CONCEPTO. “El ordenamiento territorial 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 estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Artículo 8. 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.

9. 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.

Artículo 10. DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU ORDEN DE PREVALENCIA. 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. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

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 y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de 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 disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; 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, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas

CONCEPTO JURÍDICO

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.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, 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, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

Artículo 30. CLASES DE SUELO. Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.

Artículo 34. 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. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo". (Subrayados fuera de texto)

Así mismo, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres define: "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción".

La Ley 99 de 1993 en el artículo 23 define a las Corporaciones Autónomas Regionales como "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".

Igualmente, el artículo 31 de la citada Ley establece entre otras funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:

"2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

5. 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;

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

31. Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales

CONCEPTO JURÍDICO

establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas sub-urbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente. (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, los artículos 2 y 5 de la misma norma, asignan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de “ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del país, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y del diseño de las políticas nacionales relacionadas con dichas temáticas, así como establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente”.

De la misma manera, el Decreto 1077 de 2015 precisa aspectos en relación con el ordenamiento del suelo rural:

“ARTÍCULO 2.2.2.2.1.2 Categorías del suelo rural. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 14, 16.3 y 17 de la Ley 388 de 1997, en el componente rural del plan de ordenamiento y en su cartografía se deberán determinar y delimitar cada una de las categorías de protección y de desarrollo restringido a que se refieren los artículos siguientes, con la definición de los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes”.

Los artículos subsiguientes indican las siguientes categorías:

1. Categorías de protección en suelo rural (Áreas de conservación y protección ambiental, áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y áreas de amenaza y riesgo).
2. Categorías de desarrollo restringido en suelo rural (suelos suburbanos, centros poblados rurales, áreas destinadas a vivienda campestre y la localización de equipamientos de salud, educación, bienestar social y deporte).

Finalmente, el artículo 2.2.6.1.1.1 del mismo Decreto frente a las licencias urbanísticas señala:

“Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes”. (Subrayado fuera de texto)

Precisado lo anterior, a continuación, se aborda cada una de las inquietudes planteadas en su consulta:

1. Por analogía, el contenido del párrafo 1 del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015, puede ser aplicado en la evaluación en el trámite de todos los permisos ambientales para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en el suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre?

El artículo 2.2.3.3.5.2. Requisitos del permiso de vertimientos, indica:

“El interesado en obtener un permiso de vertimiento deberá presentar ante la autoridad ambiental competente, una solicitud por escrito que contenga la siguiente información: (...)”

PARÁGRAFO 1. En todo caso cuando no exista compatibilidad entre los usos del suelo y las determinantes ambientales establecidas por la autoridad ambiental competente para el Ordenamiento Territorial, estas últimas de

CONCEPTO JURÍDICO

acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, prevalecerán sobre los primeros.”

Como se mencionó anteriormente, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 reconoce la prevalencia de las determinantes ambientales en el ordenamiento territorial y las señala como normas de superior jerarquía y obligatorio cumplimiento; por tanto, los municipios y distritos deberán tenerlas en cuenta de manera inmediata en la toma de decisiones para las diferentes actuaciones urbanísticas en el territorio, sea en suelo urbano, suelo rural (incluidas las categorías para su desarrollo) o suelo de expansión urbana, sin que implique la revisión y ajuste del POT para su aplicación.

Es decir, las determinantes ambientales cuentan con vida jurídica propia, puesto que la misma no necesita de otra actuación para poder hacerse exigible, su sola expedición es suficiente para exigir su cumplimiento. De esta manera, no requiere otra condición más allá que su expedición para que sus efectos empiecen a exigirse, incluidos los trámites de permisos y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

2. *Para la evaluación en el trámite del permiso de vertimientos para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre, la autoridad ambiental en el marco del parágrafo 1 del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015, puede solicitar copia de los estudios y cartografía que se solicita en el numeral 1 del artículo 2.2.6.1.2.1.9 del Decreto 1077 de 2015?*

Para dar respuesta a esta pregunta, en primer lugar, es importante recordar la definición de suelo suburbano contenida en el artículo 34 de la Ley 388 de 1997:

“ARTÍCULO 34.- 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.”

Con fundamento en lo anterior, es claro que los suelos suburbanos, incluida los polígonos de vivienda campestre corresponde a aquellos predios cuyo desarrollo debe estar supeditado entre otros condicionamientos, al autoabastecimiento de servicios públicos domiciliarios. En tal sentido, para la autoridad ambiental resulta relevante conocer aspectos asociados al suministro de agua potable y al tratamiento y disposición de aguas residuales generadas en el predio o predios para los cuales se está solicitando el permiso de vertimientos.

Este último asunto está directamente vinculado con el artículo 2.2.6.2.6 del Decreto 1077 de 2015, de competencia de las entidades territoriales en cabeza de las Curadurías urbanas o Secretarías de Planeación correspondientes, que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.6.2.6 Condiciones generales para el otorgamiento de licencias para los distintos usos en suelo rural y rural suburbano. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Título, la expedición de licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano deberá sujetarse al cumplimiento de lo dispuesto en este artículo:

(...)

3. Condiciones para la prestación de servicios públicos domiciliarios. Cuando existan redes de servicios públicos domiciliarios disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos. En su defecto, quienes puedan ser titulares de las licencias deberán acreditar los permisos y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en caso de autoabastecimiento y el pronunciamiento de la Superintendencia de Servicios Públicos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.”

CONCEPTO JURÍDICO

Condiciones que a su vez son ampliadas mediante los requisitos adicionales definidos en el artículo 2.2.6.1.2.1.9 Documentos adicionales para la licencia de parcelación.

3. En el marco del proceso de evaluación del trámite de permiso de vertimientos para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre, la autoridad ambiental en el marco del párrafo 1 del artículo 2.2.3.3.5.2 del Decreto 1076 de 2015, puede solicitar más estudios ambientales, cuando desconozca las condiciones del predio a intervenir, por ejemplo caracterización de flora y fauna, identificación de humedales, nacimientos de agua, entre otros?.

De acuerdo al cuestionamiento planteado se indica que en dentro del trámite de solicitud del permiso de vertimientos las autoridades ambientales solamente están facultadas para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.3.3.5.2., y otros aspectos que se consideren necesarios para el otorgamiento del permiso de vertimientos, por tanto, estudios ambientales que no tengan que ver con la materia del permiso no serían procedentes.

4. Si no se disponen de estudios de gestión de amenazas y riesgos en el suelo rural, pero la norma en el numeral 4 del artículo 2.2.6.1.2.1.9 del Decreto 1077 de 2015, reza: “Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas parcelaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo”, ¿cómo garantizar la vida de los futuros habitantes, si la norma urbanística está indicando que ya existen los estudios, pero la realidad es que no existen estudios? Ante la ausencia de estudios por parte de los municipios, los estudios de gestión del riesgo del POMCA a escala 1:25.000 en el suelo rural, deben ser tenidos en cuenta por las curadurías o secretarías de planeación municipal en el trámite de este tipo de proyectos urbanísticos (residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio)?

La gestión del riesgo de desastres surge desde la misma Ley 388 de 1997, norma que dio origen a los Planes de Ordenamiento Territorial conocidos como de primera generación. Es así como el artículo 8 contempla dentro de las acciones urbanísticas, la determinación de las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales; el artículo 10, incluye la prevención de amenazas y riesgos de desastres como determinante ambiental y; el artículo 16 referido a los contenidos de los planes de ordenamiento indica que estos deberán contemplar los 3 componentes (general, urbano y rural) e incluir el inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad. Los artículos 12, 13 y 14 desarrollan este contenido así:

“Artículo 12. Contenido del componente general del plan de ordenamiento: El componente general del plan de ordenamiento deberá contener: (..)

2.3. La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

Artículo 13. Componente urbano del plan de ordenamiento: El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos: (...)

CONCEPTO JURÍDICO

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Artículo 14. Componente rural del plan de ordenamiento: El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos: (...)

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.”

La misma norma las define como normas urbanísticas estructurales, es decir aquellas que prevalecen sobre las demás y solo podrán modificarse con ocasión de la revisión general del POT o con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados.

Así las cosas, y sin perjuicio de lo que bien pueda considerar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los distritos y municipios que a la fecha no hayan adelantados los estudios básicos de gestión del riesgo de que trata el Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015, podrán soportar la toma de decisiones en la información relacionada contenida en su POT vigente, sin perjuicio de que puedan tomar **como insumo** para este fin, estudios técnicos de mayor detalle adelantados con posterioridad a la aprobación o adopción del respectivo POT, en especial las definidas a través de la zonificación ambiental de los POMCA, en particular en las subzonas de uso y manejo ambiental denominadas “Áreas de Amenazas Naturales”, **en función de considerar la necesidad de detallar la amenaza en dichas áreas.**

5. La siguiente determinante ambiental definida en el numeral 31 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993: “No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”, ¿aplica solo para vivienda?

Para dar respuesta a esta pregunta y teniendo en cuenta que la normativa deberá interpretarse de acuerdo con la totalidad de su contenido y no de forma fraccionada, es necesario citar la totalidad del contenido del numeral 31 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993:

“31. Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas sub-urbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”.

De acuerdo con el texto citado, la norma faculta a las autoridades ambientales para definir como determinante ambiental, las densidades máximas de ocupación en áreas suburbanas, cerros y montañas, la cual es reafirmada y aclarada en el artículo 2.2.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015, en el cual se indica que las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible definirán las densidades máximas a las que se sujetará el desarrollo de los suelos suburbanos.

El objeto de esta determinante ambiental se enfoca en la protección de la connotación de ruralidad de distritos y municipios y en la conservación de la base natural de los territorios, el mantenimiento de la biodiversidad y sus servicios

CONCEPTO JURÍDICO

ecosistémicos como elemento esencial de análisis, la capacidad de soporte o límite ecológico de los ecosistemas para entender hasta donde pueden permitirse las transformaciones de los espacios rurales.

Así las cosas, es claro que los índices de ocupación para el desarrollo de actividades en suelo rural suburbano no podrán superar el 30% del área del predio o predios que conformen la unidad mínima de actuación y el resto deberá destinarse a la conservación y recuperación de la vegetación nativa, salvo la excepción para parques, conjuntos o agrupaciones industriales incluida en el artículo 2.2.2.2.6 del citado decreto, siempre y cuando sus propietarios realicen la transferencia de cesiones adicionales gratuitas conforme lo citado en esta norma.

6. Si la autoridad ambiental para suelos clasificados como suburbano en el POT, ha determinado como densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas sub-urbanas de 4 viviendas por hectárea, pero no determinó el tamaño de las parcelas, ¿se asume que son parcelas de 2500 metros cuadrados, es decir una vivienda en cada parcela de 2500 m²?

La interpretación de la determinante ambiental “densidades máximas de ocupación en suelo suburbano” debe darse con fundamento en la definición de la Unidad Mínima de Actuación, contenida en el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015: **Unidad Mínima de Actuación** - Superficie mínima de terreno definida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano.

Al igual que los contenidos del artículo 2.2.2.2.1 Ordenamiento básico para el desarrollo 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: (...)

2. Unidad mínima de actuación. En el componente rural de los planes de ordenamiento se definirá, para los distintos usos permitidos en suelo rural suburbano, la extensión de la unidad mínima de actuación para la ejecución de las obras de parcelación del predio o predios que la conforman, mediante la expedición de una única licencia de parcelación en la que se garantice la ejecución y dotación de las áreas de cesión y de las obras de infraestructura de servicios públicos definidas para la totalidad de los predios incluidos en la unidad por parte de sus propietarios. En ningún caso, la extensión de la unidad mínima de actuación que adopten los municipios podrá ser inferior a dos (2) hectáreas para todos los usos que se desarrollen en suelo rural suburbano.”

Con fundamento en lo anterior, la definición de la unidad mínima de actuación es una competencia de la entidad territorial, mientras la definición de la densidad máxima de ocupación en suelo suburbano es competencia de la autoridad ambiental.

7. Si la respuesta es negativa, ¿cómo se distribuyen las 4 viviendas sin afectar el paisaje rural?

La respuesta a la pregunta anterior no puede ser positiva ni negativa, dado que el planteamiento resulta ambiguo frente a las definiciones y competencias asignadas en la normativa vigente.

Como se mencionó anteriormente, las determinantes relacionadas con densidades de ocupación en el suelo rural suburbano buscan entre muchos propósitos preservar la connotación del paisaje rural de los distritos y municipios a partir de la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, el mantenimiento del recurso hídrico, la consolidación de corredores biológicos, el control de riesgos de desastres y la adaptación y mitigación de la variabilidad y el cambio climático.

CONCEPTO JURÍDICO

8. Si uno de los usos del suelo establecidos en el POT es “turismo” (uso compatible), es justificación para otorgar licencias de parcelación para viviendas para este uso, sin cumplir con la determinante de densidad de 4 viviendas por hectárea, y de la determinante de “No menos del 70% del área a desarrollar en dichos en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”?

Como se mencionó en la pregunta No. 1, las determinantes ambientales son normas de superior jerarquía y obligatorio cumplimiento, por tanto, las administraciones municipales y distritales deberán tenerlas en cuenta de manera inmediata en la toma de decisiones en el uso, ocupación o transformación del suelo de su jurisdicción, sin que implique la revisión y ajuste del POT para su aplicación.

Es decir, las determinantes ambientales no requieren de una norma o actuación jurídica adicional para poder hacerse exigibles, su sola expedición es suficiente para exigir su cumplimiento de forma inmediata o de acuerdo al régimen de transición establecido en el acto administrativo mediante el cual se aprueba el instrumento que da origen a esta determinante.

9. Bajo el anterior punto, este uso de “turismo” ¿es justificación para otorgar licencias de construcción para hoteles, restaurantes, parques temáticos, balnearios, etc.? ¿Para cada uno de estos proyectos, el POT debe tener las normas urbanísticas específicas?

Sobre el asunto en cuestión se indica que se dirija al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a efectos de obtener el pronunciamiento que a bien corresponda.

10. En la evaluación de las solicitudes de trámite de permisos ambientales para proyectos urbanísticos residenciales, industriales, comerciales y/o de servicio, en suelos clasificados como suburbano, y en el suelo rural para uso residencial en áreas delimitadas en el POT como de vivienda campestre, deben evaluarse todas las determinantes ambientales vigentes y aplicables a los predios incorporados en la clasificación del suelo señalado?

Las autoridades ambientales como administradoras de los recursos naturales y en ejercicio de su función como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, deberá tener en cuenta todas sus actuaciones en materia ambiental, incluidos los nuevos instrumentos de ordenamiento o gestión que deriven determinantes ambientales y por tanto, generen restricciones o condicionamientos para el desarrollo de las diferentes actividades residenciales, industriales, comerciales o de servicios en los trámites para la expedición de permisos, licencias o autorizaciones bajo su competencia.

11. Si una determinante ambiental derivada del POMCA debidamente aprobado por la autoridad ambiental, es la protección de los suelos clasificados agrologicamente por el IGAC como 2, 3 y 4, y el POMCA se acoge a lo determinado en el numeral 2 del artículo 2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, que establece que “en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual”, ¿las curadurías urbanas y las secretarías de planeación municipal deben dar cumplimiento a esta determinante en los procesos de licenciamiento urbanístico?

Inicialmente, es importante precisar que el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica – POMCA es el “Instrumento a través del cual 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

CONCEPTO JURÍDICO

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” (artículo 2.2.3.1.5.1 del Decreto 1076 de 2015).

Lo anterior significa, que el POMCA es un instrumento para planificar el uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables presentes en la cuenca que se configura en la zonificación ambiental, el componente programático y el componente de gestión del riesgo (artículo 2.2.3.1.5.6 del Decreto 1076 de 2015), determinantes ambientales que deben ser observadas por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial y las disposiciones normativas que de esto se deriven, en concordancia con lo dispuesto sobre el particular en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

Conforme a lo anterior, en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, se deberá tener en cuenta de manera íntegra lo dispuesto en la zonificación ambiental del POMCA, como parte de las determinantes ambientales derivadas de este instrumento, zonificación que se configura a partir del análisis integral de las condiciones biofísicas, socioeconómicas, funcionales y de riesgo para la cuenca en ordenación, y sus resultados se expresan a través de las diferentes categorías de ordenación, zonas y subzonas de uso y manejo ambiental de toda la cuenca, así como las determinaciones para cada una de ellas respecto a sus potencialidades, limitantes, restricciones, condicionamientos, medidas de manejo ambiental y régimen de usos (cuando aplique), dependiendo de las condiciones naturales y régimen jurídico aplicable a cada una de ellas.

Recordar que, uno de los principales mecanismos para considerar la gestión sostenible del suelo desde el POMCA en concordancia con la Política Nacional para la Gestión Sostenible del Suelo (2016), lo constituye el hecho de considerar la capacidad de uso de las tierras y los conflictos de usos del suelo dentro de las variables estructurantes y de contenidos de la zonificación ambiental de la cuenca, expresada en las categorías de ordenación, las diferentes subzonas de uso y manejo ambiental y las determinaciones para cada una de ellas, tal como fue indicado anteriormente. Igualmente, que otro de los mecanismos dentro del POMCA para fomentar la gestión sostenible del suelo, se encuentra relacionado con la definición de estrategias, programas, proyectos y acciones que se deriven del componente programático de este instrumento y que se encuentren relacionados con la protección, manejo y rehabilitación de suelos y sus servicios ecosistémicos asociados, y que al igual que la zonificación ambiental, hacen parte de las determinantes ambientales que deben ser consideradas y armonizadas en los procesos de ordenamiento territorial.

De otra parte, es importante indicar que los resultados de la Zonificación Ambiental del POMCA como determinante ambiental, no pretenden definirle a los municipios las diferentes clases de suelo municipal y su reglamentación de usos y actividades, pues tal como lo establece el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia esta es una función de los municipios; dichas determinantes buscan constituirse en elemento estructurante y articulador del territorio, de manera que, el modelo de uso y ocupación del mismo, las diferentes clases de suelo municipal y sus respectivas reglamentaciones sean ambientalmente sostenibles, estén armonizados con la zonificación ambiental del POMCA y contribuyan a reducir los conflictos asociados al uso y manejo del suelo, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos bajo una visión supramunicipal.

Ahora bien, partiendo de la definición de Determinantes Ambientales, contenida en la cartilla denominada: *“orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”*, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2016 y actualizada en el año 2020, la cual preceptúa que **se entiende por determinantes ambientales los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental en los procesos de ordenamiento territorial.**

CONCEPTO JURÍDICO

En tal sentido, del texto subrayado y en negrillas se evidencia que existe una condición expresa para poder estar frente a una determinante ambiental, la cual recae sobre las autoridades ambientales y como es sabido, los suelos agrológicos (I – II - III) son definidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -, que no ostenta dicha prerrogativa y por tanto no deberán ser considerados como parte de los asuntos ambientales a los que hace referencia la Ley 507 de 1999.

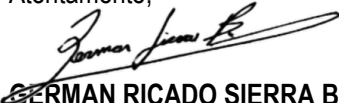
No obstante, teniendo en cuenta que la modificación hecha al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, mediante la Ley 2294 de 2023, incluyó en el nivel 2 de las determinantes para el ordenamiento territorial:

“Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

Las administraciones municipales en cabeza de las Curadurías Urbanas y las Secretarías de Planeación deberán contemplar estas determinantes en las diferentes actuaciones urbanísticas, incluida la expedición de licencias urbanísticas, conforme a las directrices de las entidades mencionadas en esta norma, las cuales en todo caso deberán guardar armonía con las determinantes ambientales.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Carlos Alberto Ramírez y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.*

Atentamente,



GERMAN RICADO SIERRA BARRERA
Jefe Oficina (E) Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales
Revisó: Emma Judith Salamanca Guaque – Asesora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales