



Bogotá D.C.,

ASUNTO: 2021ER0072503. Ordenamiento territorial. Planes de ordenamiento territorial. Usos del suelo. Implementación y control. Interpretación de las normas

Cordial saludo señor Muñoz.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación del asunto, mediante la cual realiza unos planteamientos relacionados con los usos del suelo y las circulares interpretativas que se transcriben y resuelven a continuación:

*“Dando alcance a las inquietudes generadas por los profesionales que solicitan tramites de licenciamiento urbanístico en lo referente a **la definición, área, características básicas de vivienda del propietario, vivienda campesina, vivienda de los trabajadores** y toda vez que en el instrumento de planificación territorial solo se encuentra establecido como norma urbanística el 5% de ocupación para el desarrollo de vivienda del propietario y de los trabajadores como uso compatible en donde la vocación del suelo es agropecuario (uso principal) solicitamos información amplia y suficiente respecto a lo subrayado para satisfacer los requerimientos que se han generado y que pueden enmarcarse en los siguientes interrogantes:*

- 1. Cuál es la norma que me define o establece las condiciones o características de la vivienda del propietario en suelo rural agropecuario cuando su uso de suelo lo permite.*
- 2. Cuál es la norma que me define o establece las condiciones o características de la vivienda de los trabajadores en suelo rural agropecuario cuando su uso del suelo lo permite.*
- 3. Cuáles son las características arquitectónicas, especificación de materiales, tipología de vivienda, de la vivienda del propietario, de la vivienda de los trabajadores, de la vivienda campesina o qué condiciones arquitectónicas debería cumplir y reunir una construcción para considerarse que se trata de una vivienda del propietario y no de una vivienda campestre y así mismo con la vivienda de los trabajadores y la campesina.*



4. *Que normas de mayor jerarquía que los PBOT O EOT, me permitirían complementar los vacíos de norma y cuando no hay disposiciones aplicables al respecto de los temas aquí manifestados.”*

Es preciso señalar que, en el marco de las competencias establecidas por el Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, no correspondiéndole - en consecuencia-, pronunciarse sobre normatividad, proceder, legalidad y actuaciones de las autoridades territoriales.

En este sentido, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normatividad y no tiene la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones particulares deben ser definidas por las respectivas autoridades, en el orden municipal o distrital, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Conforme a lo anterior, es importante precisar que el Decreto 1077 de 2015 no tiene normas relacionadas con la definición, área, características básicas de vivienda del propietario, vivienda campesina o vivienda de los trabajadores.

Según lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política y en el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 le corresponde a los concejos municipales y distritales la reglamentación de los usos del suelo y la expedición de los planes de ordenamiento territorial.

Adicional a lo anterior, el artículo 2.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015 contiene la siguiente definición que debe ser tenida en cuenta en la aplicación de las normas urbanísticas y en las revisiones de los planes de ordenamiento territorial:

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

De esta manera, los usos del suelo en suelo rural, su definición, reglamentación y alcance deben ser determinados por los municipios o distritos en los planes de ordenamiento territorial. Para efectos de esta reglamentación, se deben atender las condiciones de cada territorio, siguiendo los lineamientos generales establecidos por el gobierno nacional en los aspectos ambiental y agrario, y en materia de ordenamiento del territorio.

Por tal motivo, las normas nacionales que regulan la materia no contienen definiciones de cada uso ni restricciones a los usos del suelo que sean propias de un municipio o distrito, correspondiéndole a las autoridades territoriales reglamentar lo pertinente.



En relación con la expedición de licencias para construcción de vivienda en suelo rural es importante atender las disposiciones que se citan a continuación.

El artículo 2.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015 define la vivienda rural dispersa de la siguiente manera:

“Vivienda Rural Dispersa. Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre”.

En concordancia con esta definición, los usos del suelo deben estar asignados en el plan de ordenamiento territorial y la vivienda rural dispersa debe determinarse en usos compatibles con la vida del campo.

En el mismo orden de ideas, es pertinente citar lo dispuesto el parágrafo del artículo 2.2.6.2.1. y en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.6.2.2. del citado decreto:

“ARTICULO 2.2.6.2.1 Edificación en suelo rural. La expedición de licencias urbanísticas en suelo rural, además de lo dispuesto en el Título anterior, y en la legislación específica aplicable, se sujetará a las siguientes condiciones:

1. Deberá darse estricto cumplimiento a las incompatibilidades sobre usos del suelo señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen

2. Solamente se podrá autorizar la construcción de edificaciones dedicadas a la explotación económica del predio que guarden relación con la naturaleza y destino del mismo, en razón de sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas”.

(...)

ARTICULO 2.2.6.2.2 Prohibición de parcelaciones en suelo rural.

(...)

Parágrafo. Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. 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”.

De estos artículos se desprende que, en la asignación y reglamentación de los usos, así como en las licencias urbanísticas y la edificación en suelo rural, se debe dar estricto cumplimiento a las incompatibilidades de usos, especialmente en lo relacionado con naturaleza y destino del mismo, en razón de sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas y sin cambiar la destinación rural del suelo.



En consecuencia, el plan de ordenamiento territorial debe definir los usos del suelo, sus incompatibilidades, así como las características arquitectónicas, tipología de vivienda de la vivienda del propietario, de los trabajadores o campesina y distinguirla de la vivienda campestre.

Las leyes y los decretos reglamentarios en materia del desarrollo del suelo rural establecen condiciones y lineamientos generales que deben ser atendidos por los municipios y distritos en las revisiones de los planes de ordenamiento territorial y en el otorgamiento de licencias urbanísticas.

“5. La circular establecida el artículo 102 de la ley 388 es el instrumento que me permitiría emitir un concepto que defina, establezca las características condiciones y tipología de la vivienda del propietario, de la vivienda del trabajador o de la vivienda campesina cuando no se encuentra establecida o definida en el instrumento de planificación”.

Al respecto, es importante señalar que las circulares con carácter de doctrina son un instrumento legal contemplado en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, que dispone lo siguiente:

Artículo 102º.- Interpretación de las normas. *En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.* (Resaltado y subrayado fuera de texto)

En igual sentido se encuentra lo dispuesto en el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015, que señala:

“ARTICULO 2.2.6.6.1.4 Interpretación de las normas. *En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997.*

Existe vacío normativo cuando no hay una disposición exactamente aplicable y contradicción cuando hay dos o más disposiciones que regulan un mismo tema que son incompatibles entre sí. En todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la



expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite”.

Lo anterior, permite concluir que en materia de interpretación de normas urbanísticas (lo que presupone su existencia en el POT o en los instrumentos que lo desarrollan para poder aplicar la facultad de interpretarlas) existe una herramienta en cabeza de las autoridades de planeación del municipio o distrito para efectuar esa interpretación por vía de una circular con carácter de doctrina, que resulta ser vinculante y de obligatorio cumplimiento en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas en un caso particular.

En todo caso, es importante señalar que esta facultad de interpretación está restringida para ser utilizada sólo bajo dos hipótesis legales:

- a. Contradicción de norma urbanística.
- b. Ausencia de normas exactamente aplicables a una situación.

Es del caso señalar que la circular con carácter de doctrina resulta ser un instrumento legal viable e idóneo para efectos interpretativos, pero no sustituye el plan de ordenamiento territorial. En consecuencia, por circular con carácter de doctrina no se pueden crear normas urbanísticas y, mucho menos, ajustar o modificar el plan de ordenamiento territorial.

Se adjunta al presente la circular expedida por este Ministerio que trata sobre la facultad de interpretación de normas urbanísticas en el marco del artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015.

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

Cordialmente,

CAMILO ANDRÉS QUIROZ HINOJOSA
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: H. Rodríguez
Revisó: N. Uribe / D. Cuadros / D. Villa

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