



2022EE0060614



Bogotá, D.C,

ASUNTO: 2022ER0059799. Generales. Seguridad jurídica. Situaciones jurídicas consolidadas.

Cordial saludo,

Mediante la comunicación relacionada en el asunto, se eleva una petición relacionada con las posibilidades de desarrollar actuaciones de urbanización y/o construcción sobre suelos declarados como suelos de protección en los Planes de Ordenamiento Territorial, el cual se transcribe y responden en los siguientes términos, no sin antes mencionar 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 actos de contenido particular y concreto.

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

“1. Qué qué (sic) restricciones tienen los predios declarados en la ciudades, como “suelo de protección” respecto de construir en los mismos, es decir, qué construcción se puede hacer en estos, detallando las limitaciones en cuanto lo que se puede y no se puede hacer en estos predios, entendiendo que “per se” tienen restricción de urbanizarse.

2. Qué se entiende como “restricción de urbanizarse” explicando por favor sobre dicha restricción, respecto de los predios declarados de “suelo de protección” en una ciudad”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, los suelos de protección se definen de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 35º.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública



para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse". (Subrayas por fuera del texto original).

Conforme a esta definición los suelos de protección corresponden a aquellos que por sus características tienen limitada la posibilidad de urbanizarse, independiente de la clase de suelo en la que se encuentre.

En el mismo sentido, el Decreto 1077 de 2015, en sus artículos 2.2.2.1.4.1.2, y 2.2.6.5.3., establece que los suelos categorizados como de protección se encuentran excluidos de las actuaciones de urbanización y/o legalización de asentamientos, de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 del artículo 2.2.4.2.2.3.1.1 tampoco podrán hacer parte de las áreas netas urbanizables de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, de este Decreto, y el artículo 2.2.2.2.1.3 determina el suelo de protección en suelo rural, todo lo anterior en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.4.1.2 Zonas y predios sujetos a las actuaciones de urbanización. Se someterán a las actuaciones de urbanización todos los predios urbanizables no urbanizados a los que se les haya asignado el tratamiento urbanístico de desarrollo y a los predios sin urbanizar a los que se les haya asignado un tratamiento urbanístico distinto.

PARÁGRAFO . En todo caso, se excluirán de las actuaciones de urbanización las zonas clasificadas como suelo de protección según lo previsto en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997; los predios que se hayan desarrollado por procesos de urbanización o construcción con fundamento en actos administrativos expedidos por las autoridades competentes; las zonas o barrios consolidados con edificaciones, y los asentamientos de hecho que deban ser objeto de procesos de legalización y regularización urbanística previstos en la ley.” (negritas y subrayas fuera del texto original)

“ARTICULO 2.2.2.2.1.3 Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la misma ley:...”

“ARTÍCULO 2.2.6.5.3. Improcedencia de la legalización urbanística. No procederá la legalización de asentamientos que se encuentren ubicados en suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial o de los instrumentos que lo complementen y desarrollen.” (negritas y subrayas fuera del texto original)

“ARTÍCULO 2.2.4.2.2.3.1.1 Análisis de Prefactibilidad. (...)

(...) PARÁGRAFO 3. Los humedales, la franja paralela a los cuerpos de agua de que trata el artículo 83 literal d) del Decreto Ley 2811 de 1974 y las zonas de preservación y restauración de los distritos de manejo integrado deberán considerarse al interior de la unidad de planificación del macroproyecto respectivo, como suelo de protección y en ningún caso podrán ser considerados como parte de las áreas netas urbanizables.



Los macroproyectos que puedan afectar reservas forestales protectoras atenderán lo establecido en la legislación ambiental vigente.” (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Conforme a lo anterior es claro que los suelos de protección restringen la posibilidad de efectuar actuaciones urbanísticas sobre una parte del territorio, independientemente de su clasificación. Por tal motivo, la restricción de urbanizar dichas áreas no puede circunscribirse únicamente a la expedición de licencias de urbanización que son propias del suelo urbano, sino que vincula intervenciones que afecten el suelo que deba ser conservado.

Atendiendo lo anterior, las obras que podrán efectuarse en el suelo de protección serán la que, obedeciendo su naturaleza, permita el plan de ordenamiento territorial y, de ser el caso, las normas ambientales que fundamentan su protección.

“3. Si antes que se declarara un predio como de “suelo de protección” por POT de una ciudad, dicho predio ya tenía una construcción, y estaba siendo explotando económicamente por su propietario, Pregunta: ¿Qué pasa con la construcción y con el derecho a la explotación económica del mismo al ser declarado como “suelo de protección” por el POT.

4. Si Antes que se declarara un predio como de “suelo de protección” por el POT de una ciudad, dicho predio ya tenía una construcción, y estaba siendo explotando económicamente por su propietario, Pregunta; ¿Se puede solicitar licencia de adecuación, mejoramiento, mantenimiento, reparación o adecuación u otras similar sobre la construcción que ya existe en el predio?”

Los anteriores cuestionamientos pueden revisarse desde la perspectiva de las situaciones jurídicas consolidadas, indicándose que, el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, contiene las siguientes disposiciones:

“(…) ARTÍCULO 99°.- Licencias. Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9 de 1989 y en el Decreto-Ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas:

1. 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.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción,



cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. (...)
(Subrayas fuera del texto)

Ahora, dentro de este mismo contexto, tenemos que el artículo 87 de la Ley 1955 de 2015 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 87°. SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las acciones y actuaciones urbanísticas, a fin de propender por la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector edificador.

El otorgamiento de una licencia urbanística en cualquiera de sus modalidades crea derechos y obligaciones de carácter particular para el titular de la licencia, y de carácter colectivo para la comunidad en general y las entidades territoriales correspondientes.

Para los titulares de las licencias urbanísticas, el otorgamiento de una licencia reconoce derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma; y, genera para su titular una serie de deberes en los términos y condiciones autorizados en el acto administrativo que la adopta (...)”.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, que modificó el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, estableció que los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares, y los municipios y distritos, deberán respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos. La norma señalada prevé:

“ARTÍCULO 28. ACTUACIÓN URBANÍSTICA. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 36. Actuación urbanística. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 y demás disposiciones de la presente ley.

*Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas **consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y, los derechos y las obligaciones contenidos en ellas.** La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.*



Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

De acuerdo con las citadas disposiciones, las licencias urbanísticas implican derechos de construcción y desarrollo y, en tal sentido, las administraciones municipales y distritales deben considerar dichos derechos y, ante modificaciones normativas, deben procurar y propender por la estabilidad de los mismos.

Es así que, las licencias urbanísticas otorgadas dentro del marco de los planes de ordenamiento territorial, así como las actividades que se adelantan en el territorio, deben ser valoradas por las administraciones municipales dentro de los procesos de revisión y concertación de estos planes.

Por lo tanto, corresponderá a las administraciones municipales y distritales analizar en cada caso concreto las normas aplicables a un predio conforme a lo anteriormente señalado y a lo dispuesto en el respectivo plan de ordenamiento territorial.

“5. Qué exenciones tributarias u otras (impuesto predial etc) tienen los predios en un ciudad de declarados como de “suelo de protección” mediane (sic) el POT”.

Las exenciones o beneficios tributarios que otorguen los entes territoriales, ya sea como parte de los incentivos para el desarrollo económico, social, o por conceptos de usos del suelo o actividades económicas, dentro de ellas la existencia de suelos de protección, son establecidas por los municipios y/o distritos en virtud de la aplicación del principio de autonomía territorial y deben estar consignados en sus respectivos estatutos de rentas.

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

Atentamente,

EDGAR O. PICÓN PRADO

Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: J. Núñez.

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

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