



Revista Digital de Derecho Administrativo  
ISSN: 2145-2946  
Universidad Externado de Colombia

SANTAELLA QUINTERO, >HÉCTOR

El suelo rural bajo asedio: análisis en clave de postpandemia y de la legalidad urbanística<sup>1</sup>

Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 29, 2023, pp. 59-87

Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.04>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503875206004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM 

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# El suelo rural bajo asedio: análisis en clave de postpandemia y de la legalidad urbanística<sup>1</sup>

HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO<sup>2</sup>

## RESUMEN

Las nuevas tendencias del mercado inmobiliario después del COVID-19 reflejan una mayor demanda de estos suelos, movida por el interés de ciertos sectores de la sociedad en aumentar el espacio de sus viviendas, habitar más cerca de la naturaleza y sacar provecho de las oportunidades que ofrece el teletrabajo. Pese a que el suelo rural no recibió en la ley un tratamiento acorde a su importancia y complejidad, se procuraron llenar por vía reglamentaria sus vacíos y fijar las bases para los desarrollos urbanos que han tenido lugar en las zonas rurales de varias ciudades colombianas. Sin embargo, de manera reciente, el Consejo de Estado decidió inaplicar las reglas fijadas por los decretos reglamentarios en materia de cargas urbanísticas, por considerar que ellas desbordan ampliamente lo previsto al respecto por la Ley 388 de 1997. El resultado es una incertidumbre

- 1 Una versión preliminar y preparatoria de la investigación que dio lugar a este artículo fue presentada en el mes de febrero de 2022 en el encuentro de la Red de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales de Latinoamérica-Unión Europea (UTERAM AL/UE), cuya temática fue la evolución y las tendencias del derecho urbanístico ambiental y de la ordenación del territorio frente a los retos de la pandemia del COVID-19.
- 2 Profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Profesor invitado de la Universidad Autónoma de Madrid (2021), Madrid, España. Doctor en Derecho y DEA en Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid España. Correo-e: hector.santaella@uexternado.edu.co Enlace Orcid: 0000-0002-4742-9950. Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2022. Fecha de modificación: 30 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.º de octubre de 2022. Para citar el artículo: SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR, "El suelo rural bajo asedio: análisis en clave de postpandemia y de la legalidad urbanística", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 29, 2023, pp. 59-87. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.04>.

notable en cuanto a las reglas y condiciones que rigen el desarrollo de actividades urbanísticas en el suelo rural. Ello, en un momento en que el interés del sector inmobiliario por estas zonas escala a unos niveles inusitados.

**Palabras clave:** suelo rural, urbanismo, pandemia por COVID-19, clasificación del suelo, urbanismo en suelo rural, cargas urbanísticas.

# Rural Land Under Siege: Analysis Through a Post-Pandemic and Urban Legality Lens

## ABSTRACT

The new trends in the real estate market after the COVID-19 pandemic, reflect a higher demand for rural land, given the interest of buyers in increasing the space of their homes, living closer to nature and taking advantage of teleworking. Despite the fact that rural land did not receive a legal treatment in accordance with its relevance and complexity, two governmental decrees tried to fill the gaps and set the basis for urban development activities on rural areas of several Colombian cities. Nonetheless, the State Council recently refused to apply the reglementary rules regarding charges in urban development, as the government's decrees were considered to go beyond what was authorized by Law 388 of 1997. This led to a blatant legal uncertainty about the regulation of urban development activities on rural land; especially at a time when the real state market's interest in rural areas has reached unprecedented levels.

**Keywords:** Rural Land, Urban Activity, COVID-19 Pandemic, Land Zoning, Urban Activity in Rural Land, Urban Development Charges.

## INTRODUCCIÓN

De manera paralela a lo que ha sucedido de forma general en el mundo<sup>3</sup>, producto del intenso proceso de urbanización vivido por Colombia durante los

3 La información disponible permite corroborar que a nivel mundial la población urbana pasó de 751 millones en 1950 a 4.200 millones en 2018. Según Naciones Unidas, las últimas

últimos 60 años, las urbes del país concentran hoy el grueso del censo nacional: la población urbana pasó del 40 % en 1951 al 76 % en 2010<sup>[4]</sup>. Aunque muy seguramente a un menor ritmo, es previsible que la urbanización continúe en Colombia su marcha ascendente y que las principales ciudades colombianas, por su mejor dotación de bienes y servicios públicos, y su capacidad para lograr un mayor aprovechamiento de las economías de escala, mantengan su papel de motores del desarrollo y generadoras de mejores condiciones de vida para su población. Del cumplimiento por parte del Gobierno nacional de varios de los compromisos pactados en el Punto n.º 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final o AF), suscrito con las FARC-EP en 2016<sup>[5]</sup>, depende en buena parte que los objetivos y principios de la reforma rural integral (en adelante, RRI) allí planteada (como la transformación estructural del campo, su desarrollo integral, o el bienestar y buen vivir<sup>6</sup>) puedan materializarse de manera efectiva y contribuir a “la transformación estructural del campo, cerrando la brecha entre el campo y la ciudad”<sup>7</sup>. Además de en las condiciones de seguridad y en la economía del país, la anhelada mejoría en la situación de sus zonas rurales bien podría operar, también, como un factor útil para detener la marcha de la población campesina hacia las ciudades y brindar, asimismo, una mayor protección a los recursos naturales hoy amenazados.

Debe recordarse que, según se indica en sus consideraciones preliminares, con la RRI el Estado colombiano adquirió compromisos que apuntan a elevar las condiciones de vida y mejorar las oportunidades disponibles para las comunidades rurales, como una alternativa para contener el abandono de los campos, mejorar la seguridad nacional, reforzar la seguridad y la soberanía alimentaria en el país, contribuir a superar las causas estructurales del conflicto armado y garantizar la sostenibilidad socioambiental de los programas y proyectos emprendidos en la ruralidad. De aquí que lo allí pactado también se ocupe de reiterar la importancia del uso adecuado de los suelos rurales<sup>8</sup>.

mediciones arrojan como resultado que el 55 % de la población mundial vive en zonas urbanas y se espera que esta cifra escale al 68 % para 2050. Cfr. <https://www.un.org/sw/desa/68-world-population-projected-live-urban-areas-2050-says-un#:~:text=Today%2C%2055%25%20of%20the%20world's,increase%20to%2068%25%20by%202050>.

4 Departamento Nacional de Planeación, *Sistema de Ciudades*, Bogotá: DNP, 2014, p. 10.

5 Sobre el contenido e importancia del Punto n.º 1 del AF, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, y su importancia para la sociedad colombiana en general y rural en particular, véase ANDRÉS GARCÍA TRUJILLO, *El Acuerdo por cumplir*, Bogotá: Editorial Planeta, 2022, pp. 257 y ss. También FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, “Fundamentos jurídicos del Acuerdo Agrario para la paz en Colombia”, *Revista de Derecho*, n.º 57, 2022, pp. 23 y ss.

6 Véase GOBIERNO COLOMBIANO - FARC-EP, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 2016, p. 12.

7 *Ibid*, p. 7.

8 La RRI establece, así, el principio de “uso adecuado de la tierra”, que busca incentivar “el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de

Como en otros tantos compromisos plasmados en la RRI, la preocupación allí expresada en este frente no es más que el reflejo de obligaciones previamente adquiridas por el Estado colombiano en virtud de lo dispuesto de tiempo atrás por el legislador. Ciertamente, aunque desatendida por largos años por el ejecutivo nacional, la responsabilidad por el adecuado aprovechamiento de los suelos y su protección y conservación para el desarrollo de las actividades que mejor consulten su vocación cuenta con los nítidos antecedentes del Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), cuyos artículos 178, 179 y 180 recogen importantes preceptos en este campo. Como es conocido, se trata de un recurso natural limitado y estratégico, cuya preservación y aprovechamiento sostenible resulta primordial<sup>9</sup>. Aunque formuladas desde otra orilla del derecho público (a saber: la de la ordenación del territorio y el urbanismo), las pocas pero importantes reglas que al efecto fijó la Ley 388 de 1997 (en adelante Ley de Desarrollo Urbano o LDU), con los notables antecedentes del Decreto Ley 1333 de 1986 (en especial sus artículos 30-54), expresan igualmente esta inquietud, hoy reforzada por los artículos 4.º (literal g) y 6.º (numerales 2.º y 9.º) de la Ley 1551 de 2012.

Sin embargo, dado el aparente desentendimiento de las autoridades de lo allí expresado, lo pactado en el Acuerdo Final no resulta en absoluto redundante ni perfunctorio. Como se insiste en este texto, en punto al régimen jurídico

ordenamiento territorial y de participación de las comunidades" (Acuerdo Final., p. 13); alude también a una "instancia de alto nivel [...] que se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación" (Cfr. *ibid.*, p. 18); y muestra una especial preocupación por el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas con especiales valores ambientales (*ibid.*, pp. 19-21).

- 9 De aquí que resulten desafortunadas interpretaciones como la expresada por la Corte Constitucional en la sentencia C-165 de 15 de abril de 2015, Expediente D-10444, en la que, a partir de una concepción monumental o elitista del valor natural de los ecosistemas rurales, niega que todo suelo, por el solo hecho de serlo, merezca una especial protección y la limita a los espacios delimitados como áreas protegidas. Demoledor en su crítica frente a esta inconveniente y reprochable interpretación de la jurisprudencia constitucional, LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ, "Análisis del régimen jurídico del suelo rural", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 20, 2018, pp. 127-128. La censurable postura de la Corte olvida, en últimas, que, como recuerda Vaquer Caballería, "Todo el territorio es portador de valores ecológicos, culturales y paisajísticos de variada intensidad, cuya ponderación y cuidado ordinarios corresponde a la ordenación territorial y urbanística. Y la protección de espacios singulares, por vasta que sea su extensión, no debe servir de compensación ni de coartada para la expoliación de los valores del territorio". Cfr. MARCOS VAQUER CABALLERÍA, *Derecho del territorio*, 2.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 168. Un detenido análisis del valor ambiental de los suelos, en CAROLINA MONTES CORTÉS, "El suelo en la esfera ambiental de protección, un aspecto relegado en el desarrollo del país", en María del Pilar García (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. III, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 450 y ss.

del aprovechamiento de los suelos rurales parece existir hoy en Colombia una clamorosa necesidad de revisión y evolución en clave de desarrollo sostenible, que se muestra justa y oportunamente perfilada y enfatizada por la RRI. Lo que sucede al respecto en el ámbito urbanístico es, acaso, el mejor botón de muestra de esta necesidad.

En efecto, basta con echar un vistazo a lo sucedido durante y tras la pandemia del COVID-19 en las zonas rurales adyacentes a los grandes centros urbanos para evidenciar cómo la realidad del mercado inmobiliario, fuertemente impulsada por los cambios y afanes originados por la emergencia, se interesa más que nunca por el aprovechamiento urbanístico de los suelos rurales. Como se señalaba en la prensa española durante la pandemia, en ciertas capas de la sociedad "El teletrabajo y el miedo a otro confinamiento impulsan la búsqueda de casas más grandes lejos de los centros urbanos o en áreas rurales"<sup>10</sup>. Lo mismo ha sucedido en muchas partes del mundo<sup>11</sup> y Colombia no ha sido la excepción<sup>12</sup>. Un simple vistazo en Google Earth a lo que sucede en el borde norte de la ciudad de Bogotá con los suelos rurales de los municipios de Cota, Chía, Cajicá y Zipaquirá, hoy prácticamente unidos en un gran continuo de núcleos urbanos, urbanizaciones suburbanas y parcelaciones campestres, evidencia lo anterior. Aunque el drenaje de parte de la población de las grandes ciudades a las zonas rurales aledañas no resulta novedoso<sup>13</sup>, "La crisis sanitaria ha supuesto un cambio en las preferencias sobre el tipo de vivienda demandada hacia viviendas de mayor tamaño y con espacios exteriores"<sup>14</sup>. La integración en un mismo espacio de la vida familiar, laboral, social e, incluso, educativa de los miembros de la familia explica esta nueva tendencia<sup>15</sup>; aupada por los estratos más altos de la sociedad, que cuentan con recursos y trabajos estables y deslocalizables<sup>16</sup>. Ello se ha traducido en una mayor presión sobre tradicionales zonas de campiña, puesta por urbanitas empeñados en sacar provecho de las oportunidades que brinda el teletrabajo y la sociedad de las TIC, así como de los precios más favorables que suelen encontrarse en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos: más espacio por menos precio y un menor costo de

10 SANDRA LÓPEZ LETÓN, "El éxodo inmobiliario que viene tras el virus: de la ciudad al campo", *El País*, 1.º de mayo de 2020.

11 JOEL BUDD, "Concrete Jumble", *The Economist*, 24 de noviembre de 2020.

12 Véase, al respecto, "¿La gente prefiere ahora vivir fuera de las ciudades? Así impactó el COVID-19 las preferencias de vivienda", *Semana*, 17 de agosto de 2021; "¿Por qué ha crecido venta de vivienda en la periferia de las ciudades?", *Portafolio*, 10 de agosto de 2021; LOREN GARCÍA VALBUENA, "El creciente éxodo de los bogotanos a los municipios", *El Tiempo*, 3 de abril de 2022.

13 JOEL BUDD, *op. cit.*

14 PANA ALVES y LUCIO SAN JUAN, "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 sobre el mercado de la vivienda en España", *Boletín Económico. Banco de España*, n.º 2, 2021, p. 3.

15 Cfr. *Semana*, *op. cit.*

16 SANDRA LÓPEZ LETÓN, *op. cit.*

vida; a lo que se suman ahora mayores equipamientos y toda clase de atractivos pensados para atender una demanda claramente perfilada<sup>17</sup>. La consecuencia de esta realidad no es otra que una cada vez más intensa actividad urbanística desarrollada en suelos rurales suburbanos y suelos rurales ordinarios.

Con todo, esta situación ha acentuado las limitaciones y problemas que ofrece el actual esquema de regulación de esta actividad previsto por la LDU y sus decretos reglamentarios. De una parte, la consolidación de una resuelta penetración de la actividad urbanística y de la vida urbana en suelos rurales próximos a los grandes centros urbanos del país<sup>18</sup> pone en cuestión el sentido, la utilidad y la eficacia de la clasificación de los suelos previstos por la LDU<sup>19</sup>: ¿acaso carece de sentido esta categorización en las áreas metropolitanizadas de las grandes ciudades del país? ¿Deberían sacrificarse objetivos generales de la ley como la defensa y conservación del patrimonio ecológico y cultural contenido en los suelos y las zonas rurales en pro de facilitar la materialización del derecho a la vivienda de la población urbana de las grandes metrópolis? A la vista de la realidad verificable en terreno, ¿dónde queda la definición legal del artículo 33 de los suelos rurales, caracterizados por el legislador como "terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas"? ¿Qué ha pasado con esta definición legal y cuáles han sido, entonces, sus consecuencias para la actividad urbanística en los suelos rurales?

De otra parte, en el plano estrictamente jurídico, con base en una interpretación muy apegada a la letra de la LDU, de manera reciente la jurisprudencia administrativa ha tomado decisiones bastante controversiales desde la perspectiva de la equidad y la sostenibilidad ambiental de la actividad urbanística llevada a cabo en los suelos rurales: ha declarado la imposibilidad legal de gravar con cargas urbanísticas como las cesiones obligatorias a los proyectos allí implantados<sup>20</sup>. Para hacerlo, el Consejo de Estado aplicó la excepción de ilegalidad de las normas de los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008 (hoy refundidos en el Decreto 1077 de 2015) que contemplaban la habilitación y las reglas generales para la imposición de tales cargas a estos proyectos. Tan

17 Véase LOREN GARCÍA VALBUENA, *op. cit.*

18 Como afirma Alberto Rodríguez, CEO de Century 21 en Colombia, en la entrevista que se le realiza sobre el tema, la situación es análoga en ciudades como Medellín, Cali o Barranquilla. Cfr. *Portafolio*, *op. cit.*

19 Debe recordarse que según el artículo 30 LDU: "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".

20 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de mayo de 2022, Rad. n.º 25000232400020110088102.

drástica medida se basa en la consideración que "La reglamentación de la Ley 388 no podía ocuparse de las cesiones obligatorias en el ámbito rural, dado que tales normas no lo establecen como parte de los planes de ordenamiento"<sup>21</sup>. Aunque expresión de la línea clásica del estricto control judicial ejercido por el contencioso sobre la potestad reglamentaria de la ley<sup>22</sup>, en la práctica esta postura se traduce, paradójica e inconvenientemente, en un preocupante e inequitativo incentivo para el desarrollo de esta clase de proyectos, justo en el momento en el que, por las razones anotadas y los elevados costos del suelo urbano, el mercado se inclina fuertemente por la promoción de iniciativas en el extrarradio de las ciudades. A la vista de esta situación, el suelo rural de las grandes urbes nacionales parece hoy más expuesto y vulnerable que nunca al asedio inmobiliario<sup>23</sup>.

El presente texto pretende, entonces, abordar la cuestión de qué sucede y cuál es hoy el régimen jurídico del suelo rural a la luz de la realidad observable en los extramuros de las ciudades de Colombia. Se trata de exponer y analizar la compleja situación actual, en la cual el mercado inmobiliario, más que de costumbre, parece atraído por los suelos rurales; pese a lo cual la justicia administrativa, sin aparentemente reparar en las consecuencias sistemáticas de su decisión, declara inaplicables las normas de los reglamentos de la LDU que, ante discutibles vacíos legales, buscaban equilibrar beneficios y cargas en el desarrollo de actividades urbanísticas en zonas rústicas. El escrito no persigue enjuiciar ni proponer una fórmula de reestructuración de las reglas hoy vigentes en materia de ordenación del suelo rural. Su objetivo es más modesto. Se pretende describir la situación presente hoy en este campo y llamar la atención sobre la urgencia de abrir una discusión alrededor del mismo, que considere el

21 *Ibid.*

22 Al respecto, véase JOSÉ LUIS BENAVIDES, "Comentario al fallo del 10 de noviembre de 1962. Potestad reglamentaria. Relación de dependencia frente a la ley reglamentada", en Andrés Ospina (ed.), *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. Según ha expresado la jurisprudencia administrativa de manera consistente, "Las facultades reglamentarias establecidas por el artículo 189 numeral 11 de la Carta, tal como lo ha sostenido la Sala en reiteradas oportunidades, fueron instituidas por el Constituyente como un mecanismo tendiente a garantizar la cumplida ejecución de las leyes, siendo ese el único fin autorizado por ese mandato superior. Así las cosas, al hacer uso de tales potestades, el ejecutivo debe inspirarse en el único propósito de aclarar y hacer mucho más explícita la norma de carácter legal, en orden a facilitar su adecuada interpretación, ejecución y cumplimiento y viabilizar su estricta observancia. En ese contexto, ha de entenderse que las potestades a que alude el artículo constitucional anteriormente transcrito, no pueden ser ejercidas para ampliar o restringir los alcances de la Ley, apartándose de su sentido original y auténtico" (cursiva fuera de texto). Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de septiembre de 2010, Rad. n.º 11001032420070026500.

23 Sobre las consecuencias ambientales de esta expansión de las ciudades, véase CARLOS JAVIER VELÁSQUEZ MUÑOZ, *Ciudad y desarrollo sostenible*, Barranquilla: Universidad del Norte - ECOE Ediciones, 2013, pp. 37-38.



panorama poco sostenible, inequitativo y problemático que existe tras la pandemia, y el controvertido fallo del Consejo de Estado del 26 de mayo de 2022.

Para emprender este análisis, en un primer momento se realizan algunas consideraciones generales sobre los problemas de concepción del suelo rural en la legislación de ordenación del territorio en Colombia (1), para pasar luego a examinar algunos datos sobre la dinámica del mercado inmobiliario en la pandemia (2) y evaluar enseguida la influencia de la reciente decisión del Consejo de Estado respecto de la inaplicación de los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008 (decretos reglamentarios de la LDU, hoy compilados en el Decreto 1077 de 2015) en esta materia, en un momento en el que parecería urgente contar con reglas claras y equilibradas que disciplinen la actividad urbanística en el suelo rural (3). El escrito cierra con algunas reflexiones finales sobre la materia abordada.

## 1. LA PROBLEMÁTICA CONCEPTUALIZACIÓN DEL SUELO RURAL EN LA LDU Y EN SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS

Como se ha señalado en otra ocasión, con la expedición de la LDU "el objetivo del legislador fue ofrecer un enfoque del desarrollo urbano mucho más amplio que el de la perspectiva urbanística tradicional"<sup>24</sup>. Por esto, su texto integra elementos clásicos del urbanismo (como, por ejemplo, la regulación de instrumentos como el plan general, los planes parciales, la clasificación de los suelos, la zonificación, las unidades de actuación urbanística, las cargas urbanísticas o la expropiación) con piezas de la más ambiciosa, compleja y técnica disciplina de la ordenación del territorio<sup>25</sup>. En consecuencia, aunque confía esta competencia a los entes locales (tal como sucede clásicamente con las tareas urbanísticas<sup>26</sup>), su responsabilidad desborda el ámbito de lo meramente urbano y trasciende a lo rural (a diferencia de lo que sucedía con leyes urbanísticas anteriores como la Ley 195 de 1936, la Ley 88 de 1947 o la Ley 9 de 1989). Sus fines van más allá del simple crecimiento ordenado de la ciudad, para apuntar a objetivos más ambiciosos, estrechamente ligados con la esencia del Estado social y democrático de derecho (*v. gr.* disfrute efectiva del derecho fundamental a la vivienda digna, así como al acceso efectivo a

24 HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, "La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho colombiano", en Paula Robledo, Héctor Santaella y Juan Carlos Covilla (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 312.

25 Respecto a esta diferencia entre la ordenación del territorio y la más clásica disciplina urbanística, véase HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, *op. cit.*, pp. 287 y ss.

26 Véase IVÁN VÁSQUEZ VIANA, "Los determinantes territoriales como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 22, 2019, pp. 256 y ss.

servicios públicos básicos, promoción de espacios públicos adecuados, garantía de la función social y ecológica de la propiedad, mayor seguridad de los asentamientos humanos y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación del patrimonio cultural y natural<sup>27</sup>) y con la promoción de un desarrollo territorial sostenible y equilibrado, que idealmente promueva la competitividad, sostenibilidad y cohesión del territorio municipal. No otra conclusión se puede extraer de la definición de ordenación del territorio y de su objeto ofrecida por los artículos 5.º y 6.º LDU, o del mandato legal de dotar todo plan de ordenamiento territorial (en adelante POT) de un componente general, un componente urbano y un componente rural, en los términos y con el sentido que a ellos se asigna por los artículos 11, 12, 13 y 14 LDU.

No en vano, con estas nociones en mente, en la sentencia C-138 de 2020 la Corte Constitucional, además de catalogar la ordenación del territorio como un instrumento para el mantenimiento del orden público, la define como un instrumento de planeación. Y señala que en virtud de esto último, "el ordenamiento territorial permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, del patrimonio histórico, el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad, la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano, la vivienda digna, la recreación y el espacio público".

Ahora bien, pese a ser cierto que, como ha sido destacado por la literatura especializada, es indudable el "cambio positivo que significó pasar del planeamiento puntual, reducido a los códigos de urbanismo, como ocurría antes de la Ley 388, al ordenamiento basado en una visión del territorio en un marco al menos de mediano plazo, con obligaciones de los gobiernos municipales ante la ciudadanía"<sup>28</sup>; no lo es menos que este paso no ha estado exento de problemas. Ello obedece, en especial, a que la LDU carece de una concepción clara e integral del suelo rural y de los desafíos que comporta su planeamiento y gestión adecuados en un país tan extenso, culturalmente heterogéneo, étnicamente plural y ecológicamente megadiverso como Colombia<sup>29</sup>. No sin razón ha señalado Machado Cartagena que "El Estado poco se ha hecho presente para ordenar el uso del territorio, regular los asentamientos humanos y adelantar programas de desarrollo rural que ayuden a estabilizar las sociedades

27 Artículo 3, LDU.

28 MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO, "La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación", *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, n.º 7, 2008, p. 62.

29 Cfr. MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA, *Nuestro planeta. Nuestro futuro*, Bogotá: Debate, 2019, pp. 223 y ss.

campesinas que, por la lógica de su sobrevivencia, se adentran sin límites ni control, más allá de la frontera agropecuaria<sup>30</sup>. La ampliación de la brecha entre lo urbano y lo rural es, en parte, producto de esta situación.

Ciertamente, como ha sido puesto de relieve por Agudelo Patiño, la LDU está desprovista de una visión clara de lo que debe ser la ordenación del territorio en suelo rural, puesto que "incorporó, de forma fragmentaria, aquel 'resto' del territorio municipal que escasamente había considerado su antecesora, la Ley 9 de 1989"<sup>31</sup>. Adicionalmente, con relación al "sesgo urbano" de la Ley 388, se ha mencionado que este "se deja ver en el desarrollo de muy sofisticados instrumentos y normas para el propósito aludido [administrar el desarrollo urbano], mientras que para el suelo rural los instrumentos normativos son prácticamente inexistentes"<sup>32</sup>. De aquí que se afirme que "se trata de una ley de administración territorial, es más, de administración de suelo urbano, y no de una ley de ordenamiento territorial completa"<sup>33</sup>. Finalmente, se ha indicado asimismo que la aproximación puramente negativa que hace el legislador al suelo rural en el artículo 33 LDU, en donde se define lo rural "por exclusión de lo que no es urbano o urbanizable"<sup>34</sup>, produce un efecto homogeneizador del suelo rural, que va a contrapelo de la abigarrada realidad de la ruralidad en Colombia. En este sentido, se ha señalado con acierto que tal enfoque conduce a que "se asuma que el suelo rural es homogéneo, que corresponde a una categoría única a la cual le cabe una única diferenciación, el suelo suburbano"<sup>35</sup>. Esta visión, como apuntó en su momento la Misión para la Transformación del Campo, "produce una sobre simplificación de los territorios nacionales, en especial como referente para el diseño de políticas e instrumentos"<sup>36</sup>. De ahí que se abogue por reconocer que existen diferentes grados de ruralidad, dependientes de diversos factores, y que —siguiendo la línea de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— se adopte al respecto un enfoque gradual y tipológico (no puramente dicotómico: urbano/rural),

30 ABSALÓN MACHADO CARTAGENA, "Colombia rural: Modernización con orden rural injusto y fracaso del modelo de desarrollo", *Revista Punto de Encuentro*, n.º 57, 2011, p. 61.

31 LUIS CARLOS AGUDELO PATIÑO, "La ruralidad en el plan de ordenamiento territorial del municipio", en *Los planes de ordenamiento territorial en Antioquia*, Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2013, p. 23.

32 LUIS CARLOS AGUDELO PATIÑO, *La ciudad sostenible. Dependencia ecológica y relaciones regionales. Un estudio de caso en el área metropolitana de Medellín, Colombia*, Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 113.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, p. 29.

35 *Ibid.* En este sentido, véase también DIEGO CONTRERAS PANTOJA, "La ordenación del territorio rural a partir de los instrumentos de planificación: ¿una discusión zanjada o en construcción", en María del Pilar García (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. III, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 325.

36 Departamento Nacional de Planeación - Misión para la Transformación del Campo, *Definición de categorías de ruralidad*, Bogotá, Departamento Nacional De Planeación, 2014, p. 5.

que lleva a distinguir entre el suelo rural de aglomeraciones urbanas, ciudades intermedias, municipios rurales y municipios rurales dispersos<sup>37</sup>.

En fin, basta con echar un vistazo al articulado de la Ley 388 de 1997 para constatar que, en efecto, son pocas y poco detalladas sus disposiciones encaminadas a regular los suelos rurales y su aprovechamiento urbanístico<sup>38</sup>. Aunque sus objetivos (artículo 1.º), principios (artículo 2.º), fines (artículo 3.º) y acciones urbanísticas (artículo 8.º) aplican y operan de manera indistinta tanto en lo urbano como en lo rural, sus preceptos específicamente dedicados al suelo rústico son contados: el artículo 14, consagrado a fijar los tópicos mínimos que deben conformar el denominado componente rural del POT; el artículo 33, que caracteriza al suelo rural como aquel formado por "los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas"; el artículo 34, que define los suelos suburbanos como "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"; y el artículo 35, que se ocupa de los suelos de protección, que pueden situarse en suelo urbano, de expansión urbana o rurales, siempre que presente alguna de las situaciones especiales (ambientales, de riesgo o de destinación a la infraestructura para la prestación de los servicios públicos domiciliarios) que la ley establece como supuesto de hecho para su determinación.

Respecto de las demás normas generales de la ley, a falta de una comprensión sistemática apropiada de la LDU, las referencias apenas veladas o tácitas al suelo rural (*v. gr.* artículo 36) o la expresa y exclusiva alusión al suelo urbano o de expansión urbana (por ejemplo, artículos 37 o 38) o al componente urbano del POT (artículo 15) pueden llevar a excluir de tajo o hacer dudosa su aplicación al suelo rústico. Una hermenéutica sistemática, histórica, teleológica o conforme a la Constitución y al Acuerdo Final de estas normas debería permitir arribar a una interpretación de la ley apta para enmendar tales falencias, resolver las dudas que surgen y descartar lecturas que pueden resultar problemáticas a la luz de cómo se presenta la realidad de la ruralidad hoy en día en Colombia. Sin embargo, como se evidenciará, la línea que ha imperado en la jurisprudencia administrativa ha sido la más ceñida al tenor literal de la ley y a su lectura estricta.

Ahora bien, como se evidencia en la realidad de nuestras aglomeraciones urbanas y en no pocas ciudades intermedias del país, las falencias legales reseñadas no han impedido un vigoroso desarrollo urbanístico de sus zonas rurales.

37 *Ibid.*, pp. 10 y ss.

38 Parece defender una visión distinta, LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ, *op. cit.*, pp. 111 y ss.

Ello obedece, en lo fundamental, a que los decretos reglamentarios de la LDU (*vid.* decretos 097 de 2006, 3600 de 2007, 4066 de 2008, principalmente, hoy compendiados en el Decreto 1077 de 2015), con base en muy diestras interpretaciones del texto legal, así como de la consideración de los fines de la ley (artículo 3.º LDU) y los objetivos que animaron al legislador<sup>39</sup>, prevalidos de la presunción de legalidad que acompaña estos actos, consiguieron fijar normas cruciales para orientar y viabilizar la ordenación y aprovechamiento urbanístico del suelo rural. Con ellas se desarrollaron las normas de la LDU y se colmaron vacíos dejados por la ley en un sentido que dio vía libre a la penetración de esta actividad más allá del suelo suburbano, donde por ley siempre ha estado permitida "con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios"<sup>40</sup>. Así, aun cuando estos reglamentos aportaron claridad y certeza jurídica en muchos aspectos, en no pocos puntos sus disposiciones despiertan serias dudas sobre su apego a los textos legales y su observancia de los límites propios del ejercicio de la potestad reglamentaria presidencial (*v. gr.* la definición de nuevas categorías de suelo rural distintas a las previstas por la ley; la calificación como suelo de protección de las áreas afectadas por bienes de interés cultural<sup>41</sup>, pese a no estar contemplada esta causal por el artículo 35 LDU; la creación y regulación *ex novo* de un instrumento de planificación derivada como las unidades de planificación rural<sup>42</sup>; o la previsión de un amplio y robusto bloque de normas para dirigir la actividad urbanística en los suelos rurales suburbanos y ordinarios<sup>43</sup>). En últimas, pese a ser nítida su intención de dar desarrollo normativo a la multifuncionalidad de los suelos rurales<sup>44</sup>, sus reglas parecen distanciarse del aparente afán del legislador por preservar los suelos rurales de su transformación en procesos urbanísticos, expresado tanto en la definición del suelo rural del

39 La lectura de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que sirvió de base a la Ley 388 de 1997 permite apreciar que el objetivo del legislador fue brindar un enfoque del desarrollo urbano más amplio que el característicamente ofrecido por el urbanismo tradicional. Así se desprende, por ejemplo, de la consideración allí expresada en el sentido que los problemas que agobian a las ciudades colombianas eran, en parte, el resultado de la ausencia o "inadecuada planificación que abarque al mismo tiempo las dimensiones urbana y rural, y tenga en cuenta los rasgos distintivos de cada una de ellas". Véase Congreso de la República, Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 52 de 1995 (posterior Ley 388 de 1997), punto 3. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23307>.

40 Artículo 34, LDU.

41 Artículo 2.2.2.2.1.3, Decreto 1077 de 2015.

42 Artículos 2.2.2.2.1.5 y 2.2.2.2.1.6, Decreto 1077 de 2015.

43 Dentro de este bloque de normas se cuentan las reglas atinentes a las cesiones obligatorias gratuitas que deben imponerse a quienes desarrollen proyectos en el marco de las actividades urbanísticas habilitadas.

44 Al respecto, véase UPRA, *Lineamientos para el ordenamiento territorial rural agropecuario*, t. III. *Lineamientos de ordenamiento territorial rural para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas*, Bogotá: UPRA, 2016, p. 19.

artículo 33 LDU<sup>45</sup>, como en su opción explícita por habilitar (¿y limitar?) esta actividad básicamente en los suelos rurales suburbanos<sup>46</sup>.

Con todo, debe señalarse que, en rigor, vista en conjunto (esto es, no centrándose exclusivamente en la definición de suelo rural del artículo 33 LDU y en la de suelo suburbano del artículo 34 LDU), no es fácil definir cuál fue el sentido que quiso dar la ley a los suelos rurales. La posición cambia en función de cuál sea el punto de vista que se adopte: de un lado, la más amplia visión que de su uso aporta el artículo 14 LDU, así como la habilitación legal allí consagrada para que los municipios puedan enriquecer el contenido del componente rural con otras disposiciones y medidas más allá de lo señalado en sus siete numerales<sup>47</sup>; lo mismo que la validación por el artículo 36 LDU de la parcelación como una actuación urbanística más y el sentido amplio que dio el legislador a su regulación sobre espacio público (artículo 37 LDU) y a los instrumentos de equitativa distribución de cargas y beneficios (artículo 38 LDU). De otro lado se encuentra la perspectiva negativa que ofrece el artículo 33 LDU sobre el desarrollo de actividades urbanísticas en suelos rurales, así como la aparente opción del legislador por circunscribir su ejercicio (bajo condiciones de limitación en términos de su densidad, intensidad y usos) a los suelos rurales suburbanos, según se podría interpretar del artículo 34 LDU, leído en llave con el artículo 33 LDU. De la primera visión surge con naturalidad la imposición de cargas urbanísticas a quien quiera que desarrolle una actividad urbanística en suelo rural, por ser la consecuencia natural de los principios de función social y ecológica de la propiedad (artículos 58 de la Constitución y 2.1 LDU) y de distribución equitativa de cargas y beneficios (artículos 2.3, 37 y 38 LDU) en este ámbito<sup>48</sup>. Por el contrario, la segunda visión permitiría prescindir de las

45 Artículo 33. "Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas".

46 Artículo 34 LDU.

47 Según lo previsto por la frase 2.º del inciso 1.º del artículo 14 LDU, "Este componente deberá contener por lo menos"; con lo cual resulta nítido que el legislador entregó a los municipios una amplia habilitación legal para ocuparse y desarrollar su componente rural de conformidad con los requerimientos de cada localidad. Bajo el cuadro constitucional actual resulta impropio menospreciar la potestad normativa que hoy ostentan los entes locales con base en explícitas normas constitucionales (como sucede, particularmente, con el caso de la regulación urbanística); tampoco puede ponerse en duda la especial legitimidad democrática que ofrece el complejo procedimiento de aprobación o revisión de un POT. Destaca esta dimensión del procedimiento administrativo, que en ocasiones puede ser útil para "completar el "contenido mínimo legalmente establecido, siempre y cuando la participación pública cumpla determinadas condiciones". JAVIER BARNÉS VÁSQUEZ, "Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019, pp. 80-81 y ss.

48 No puede perderse de vista que según la jurisprudencia constitucional, desde una perspectiva constitucional, las cesiones obligatorias gratuitas representan "una contraprestación a

cargas urbanísticas en suelo rural, ya que restringe su desarrollo en esta parte del territorio municipal en pro de su conservación y destinación para usos primarios: encumbra el suelo rural como un límite al desarrollo urbano y como un suelo verdaderamente rústico. El contraste es, pues, acentuado y tiene su base en la manera como el legislador abordó esta cuestión en el texto de la LDU.

Fruto de esta ambigüedad legal, el particular desarrollo normativo efectuado por los decretos reglamentarios en comento no puede más que calificarse como jurídicamente plausible. Representa una legítima toma de opción entre dos posibles sendas reglamentarias: una más apegada al tenor literal de la ley (la visión negativa) y la otra, si se quiere, más conforme a su espíritu y finalidad (la visión positiva). Sin embargo, fruto de la línea seguida, es claro que formalmente existen divergencias inocultables entre el texto legal y el pretendido querer del legislador y su desarrollo reglamentario y que esto, jurídicamente, no resulta intrascendente. Ello no solo se traduce en inseguridad jurídica derivada del debate que genera la legalidad de un decreto reglamentario que en apariencia se toma esta clase de libertades; supone, en definitiva, una notable incertidumbre en punto a cuál es la concepción de suelo rural con la cual debe operarse: ¿la visión negativa, condensada en el artículo 33 LDU, que entiende el suelo rural como el límite al crecimiento de la ciudad y, por ende, como la negación de los usos urbanísticos; o su visión amplia, ligada a la multifuncionalidad del suelo rural expresada por el artículo 14 LDU y los decretos reglamentarios? El resultado de esta controversia es un escenario subóptimo, en el que, por muchos años, acaso por el interés del sector inmobiliario y de los municipios en planificar y gestionar sus suelos rurales bajo el más completo y rentable régimen normativo ofrecido por los reglamentos, imperó la segunda visión. Sin embargo, ahora, luego de la sentencia del Consejo de Estado del 26 de mayo de 2022, tal visión parece trastabillar y quedar sin piso ante la visible fortaleza del hallazgo de este pronunciamiento: los excesos reglamentarios en que incurrió el Gobierno al expedir los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008

la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (artículo 334 C.N.), como también del artículo 82 que faculta a las entidades públicas para 'regular la utilización del suelo' en defensa del interés común". Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-295 de 29 de julio de 1993, expediente D-210. Al respecto, véase JUAN FELIPE PINILLA, "Las cesiones obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance", en Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifo (coords.), *La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Bogotá: Universidad de los Andes - Temis, 2012, pp. 316 y ss.



son de tal magnitud que justifican su inaplicación con base en la excepción de ilegalidad. Si bien tal pronunciamiento no anuló o invalidó estos reglamentos, sino que los inaplicó con base en la figura de la excepción de ilegalidad<sup>49</sup> (por lo cual, conforme a lo previsto por el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, que contempla el denominado control de los actos administrativos por vía de excepción, podría pensarse que esta decisión "solo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopta"), no puede desconocerse que bajo el sistema de fuentes hoy imperante en el derecho administrativo colombiano la providencia en comento del Consejo de Estado constituye un precedente judicial, merecedor de ser respetado en casos análogos<sup>50</sup>. Por ende, siembra de incertidumbre todo lo relativo a la aplicación futura de las normas de los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008, hoy compendiados en el Decreto 1077 de 2015.

Y aun cuando la excepción de ilegalidad en cuestión solo fue planteada por el Consejo de Estado respecto de las disposiciones reglamentarias que contemplan la exigencia de cesiones obligatorias tipo A en suelos rurales, son varias las normas de estos reglamentos que, como se señaló de forma precedente, permiten apreciar extravíos similares. Ante la precariedad de los textos legales, da la impresión que los decretos reglamentarios se sintieron habilitados para desarrollar y completar según su criterio buena parte del régimen jurídico del aprovechamiento urbanístico del suelo rural y ofrecer las herramientas y claridades que se echaban de menos en la ley<sup>51</sup>. Aunque operativas y útiles por más

49 Al respecto, véase la sentencia C-037 de 2000 de la Corte Constitucional. También JOSÉ LUIS BENAVIDES, "Comentario al artículo 148", en José Luis Benavides (ed.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*, 2.ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 411 y ss.

50 Véase CAROLINA DEIK ACOSTAMEDIEDO, "El precedente contencioso administrativo y su aplicación en el tiempo", en Héctor Santaella (ed.), *Balance, reforma y perspectivas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su décimo aniversario*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022, pp. 180 y ss.

51 No puede olvidarse que en no pocas ocasiones, al controlar la legalidad de un decreto reglamentario de la ley, la jurisprudencia administrativa ha sostenido la ambigua fórmula según la cual "La potestad otorgada al Ejecutivo encuentra su límite en la forma en que el Congreso ejerza su poder de producción normativa, de suerte que a más detalle legislativo menor competencia ejecutiva para reglamentar y, *contrario sensu*, a menor ejercicio legislativo mayor amplitud reglamentaria". Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de marzo de 2016, Rad. No. 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312)A. En el mismo sentido, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 21 de agosto de 2008, Rad. No. 11001-03-25-000-2004-00024-01(0294-04) y 11001-03-25-000-2004-00025-01(0295-04). En ocasiones la Corte Constitucional también ha empleado este tópico jurisprudencial para hacer referencia a la extensión de la potestad reglamentaria del presidente de la República. Véase, por ejemplo, las sentencias C-028 de 30 del enero de 1997, Expediente O.P.-012; C-302 del 5 de mayo de 1999, Expediente D-2242; C-508 del 3 de julio de 2002, expediente D-3871 o C-432 del 6 de mayo de 2004, expediente D-4882.



de tres lustros, el fallo del 26 de mayo de 2022 del Consejo de Estado viene a sonar una grave alarma respecto de estas normas. Ella no puede más que poner en alerta al sector inmobiliario, al sector ambiental, al Gobierno nacional y a todos los municipios y propietarios de predios rústicos del país: el juez de la Administración, luego de examinar en detalle lo relativo a las cesiones obligatorias tipo A en suelo rural, concluyó que "la reglamentación contenida en los decretos n.º 3600 de 2007 y 4066 de 2008 excedió los alcances de la norma que fue objeto de desarrollo, como es la ley 388, hasta incluir aspectos no regulados en materia de ordenamiento territorial"<sup>52</sup>. Esto, se repite, predicado de las normas atinentes a las cesiones obligatorias gratuitas y producto de la aplicación del estricto rasero que por regla general rige el control de los decretos reglamentarios por el juez administrativo, conforme al cual las facultades normativas que confiere al presidente el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución "no pueden ser ejercidas para ampliar o restringir los alcances de la Ley, apartándose de su sentido original y auténtico. La actividad reglamentaria se encuentra limitada y encausada por la norma legal y por ello debe respetar tanto su texto como su espíritu"<sup>53</sup>.

El resultado de esta postura jurisprudencial es paradójico: puesto que la excepción de ilegalidad aplicada se circunscribe a las normas de los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008 (hoy compendiadas en el Decreto 1077 de 2015) que regulaban lo concerniente a las cesiones obligatorias gratuitas en suelos rurales, pese a querer hacer valer la letra y el espíritu de la LDU a partir de su interpretación literal, en su sentencia del 26 de mayo de 2022 el Consejo de Estado no niega las posibilidades de desarrollar urbanísticamente el suelo rural, como podría inferirse de lo reglado expresamente por el artículo 33 LDU, según quedó visto líneas atrás; tan solo excluye la posibilidad de que tales desarrollos sean gravados con cargas urbanísticas como las cesiones obligatorias. Fruto de esta postura, basada en la convicción de que las cesiones obligatorias solo proceden respecto de los suelos urbanos y de expansión urbana, se termina por validar el desarrollo urbanístico de los suelos rústicos (*i. e.* lectura positiva o multifuncional de los suelos rurales), pero sin imponerles los gravámenes urbanísticos que suelen acompañar a estas actividades y sin reparar en que una lectura estricta del artículo 33 de la LDU habría, de tajo,

52 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de mayo de 2022, Rad. n.º 25000232400020110088102.

53 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de septiembre de 2010, Rad. n.º 11001-03-24-000-2007-00265-00. En el mismo sentido, véase también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 13 de marzo de 2013, Rad. n.º 11001-03-24-000-2008-00256-00; o de la Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 2 de diciembre de 2013, Rad. n.º 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). También, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 18 de junio de 2009, Rad. n.º 11001 0324 000 2005 00242 01.

excluido tal posibilidad<sup>54</sup>. Es, pues, una lectura controversial del texto de la LDU, que termina por generar, si se quiere, una tercera visión del mismo, como pasa a verse en la siguiente sección de este artículo.

## 2. URBANITAS EN FUGA: ALGUNAS REFERENCIAS A LAS TENDENCIAS DEL MERCADO INMOBILIARIO EN PANDEMIA

Como ya se ha anotado, la pandemia incidió de manera decidida sobre el mercado inmobiliario. En las capas pudientes de la población, animó la búsqueda de viviendas más amplias y provistas de espacios exteriores adecuados y más próximas a la naturaleza. Por esto, como se informaba de manera reciente en la prensa nacional, “Los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá [situados en el borde norte de Bogotá] se han convertido en lugares atractivos para los bogotanos. El 60 por ciento de los migrantes en los dos últimos años procedían de la capital”<sup>55</sup>. Esto se ha visto reflejado en las cifras de venta de viviendas en estos municipios: entre 2020 y 2021, se vendieron más de 27.180 viviendas, por contraste con las 9.849 unidades vendidas en 2019<sup>[56]</sup>. Los municipios de Chía (7.914), Zipaquirá (7.361), Tocancipá (6.220) y Cajicá (5.422) concentran el grueso de estas transacciones<sup>57</sup>. El 90,3 % de los proyectos de vivienda desarrollados en Cajicá, el 89,9 % en Zipaquirá y el 66,4 % en Chía son viviendas que tienen la connotación de ser proyectos NO VIS, esto es, no se trata de viviendas de interés social<sup>58</sup>.

La realidad descrita, propia de la zona de Bogotá, ilustra de manera gráfica lo que ha venido sucediendo en torno a las grandes ciudades del país. En el diario económico *Portafolio*, en agosto de 2021, el señor Alberto Rodríguez, CEO de la inmobiliaria Century 21, ante la pregunta de cuál era la tendencia que observaba en el mercado inmobiliario colombiano en esos momentos, respondía que:

54 No puede dejarse de lado que según el artículo 33 LDU, al definir los suelos rurales, “Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”.

55 L. GARCÍA VALBUENA, *op. cit.*

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 SABANA CENTRO CÓMO VAMOS, *Informe de calidad de vida 2020, 2021*, p. 201. Disponible en: <http://sabanacentrocomovamos.org/home/wp-content/uploads/2021/12/6to-Informe-de-Calidad-de-Vida-Sabana-Centro.pdf>.

La pandemia ha llevado a cambiar de inmuebles. En arrendamiento, las personas que económicamente siguen estables, buscan una mayor área, con balcón, por ejemplo, porque es un espacio en el que ahora permanecen más tiempo por el teletrabajo. Los más afectados por la economía se han movido a espacios menores, pero la dinámica sigue siendo constante.

En venta de vivienda nueva, zonas como la sabana de Bogotá han venido creciendo bastante. Pero Medellín también está muy activo, hoy es casi el 70 % de las operaciones de Bogotá. Y allí las ventas también son hacia la periferia, como Sabaneta y el oriente antioqueño. Y lo mismo ocurre en Cali y Barranquilla<sup>59</sup>.

De la misma forma, por la misma época, el presidente de una reconocida constructora nacional señalaba en otra nota de prensa que, tras la pandemia, por el cambio de prioridades que ha supuesto para muchos, cuestiones como el espacio, la iluminación y la conexión del espacio interior con el exterior son cada vez más relevantes<sup>60</sup>. Y destaca cómo, en consecuencia, para sus proyectos hoy cobran mayor trascendencia "las zonas comunes como gimnasios biosaludables y oficinas de *coworking*, sin contar con todos los espacios verdes que permiten la cada vez más importante conexión con la naturaleza"<sup>61</sup>. Los suelos rurales suburbanos y rurales ordinarios han ofrecido un escenario privilegiado para estos desarrollos. La incertidumbre derivada de la pandemia en punto a nuevas situaciones de confinamiento y la prenotada condensación en el hogar de múltiples espacios antes diferenciados (oficina, aula de clase, gimnasio, cine, restaurante, etc.) impulsan esta tendencia<sup>62</sup>; reforzada por los menores costos de estos suelos, la menor capacidad técnica y administrativa de los pequeños municipios, y los vacíos y falencias de su regulación urbanística.

Por esto, no sorprende que observadores atentos de esta realidad en la región de la sabana de Bogotá señalen que "El año 2020 marca un contexto especial por el impacto de la pandemia global del COVID-19, la cual afectó diferentes dimensiones de la sociedad, y una de ellas es la demográfica, en variables como migración, ocupación del territorio urbano-rural, entre otras"<sup>63</sup>.

En consecuencia, aunque no resulte sencillo demostrar una causalidad directa, puesto que se carece de información particular sobre el desarrollo de actividades urbanísticas en suelo rural<sup>64</sup>, en medio del contexto descrito resulta

59 *Portafolio*, *op. cit.*

60 *Semana*, *op. cit.*

61 *Ibid.*

62 SANDRA LÓPEZ LETÓN, *op. cit.*

63 SABANA CENTRO CÓMO VAMOS, *op. cit.*, p. 14.

64 De manera previa al desarrollo de la ponencia que originó este escrito, me tomé la labor de enviar peticiones a una multitud de municipios situados en los perímetros de las principales ciudades de Colombia, e indagar por las cifras de venta de vivienda y desarrollo

plausible asumir que el COVID-19 ha acelerado el proceso de penetración de las actividades urbanísticas en los suelos rurales de los municipios aledaños a las grandes ciudades. Se ahonda así, por las razones anotadas, una tendencia que se apreciaba de tiempo atrás<sup>65</sup>. Paradójicamente, ello sucede en el momento en el que, por causa de la sentencia del 26 de mayo de 2022 del Consejo de Estado, existe mayor incertidumbre en torno a cuál es el régimen jurídico que disciplina estas actividades.

### 3. LA DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DEL 26 DE MAYO DE 2022 Y SUS IMPLICACIONES SOBRE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN LOS SUELOS RURALES

La sentencia comentada resuelve en segunda instancia la demanda de nulidad interpuesta por Protisa Colombia S. A. contra las normas del POT del municipio de Gachancipá (Cundinamarca); el cual, tras su modificación en 2009, contempló diversas reglas sobre las cesiones urbanísticas obligatorias gratuitas para ser asumidas por los propietarios de predios ubicados en suelo rural y suelo suburbano que desarrollen proyectos en el marco de los usos allí reconocidos. La demandante es una empresa dedicada a la industria del papel, tiene su planta de producción en el suelo rural del municipio de Gachancipá y a partir de su construcción abrió diferentes frentes de litigio para debatir ante la justicia administrativa la legalidad del cobro de las cesiones obligatorias que debió asumir por levantar su sede en ese suelo<sup>66</sup>. En su criterio, según lo expresado en la demanda de nulidad presentada, la regulación fijada por el POT desconoce los artículos 13 y 15 de la LDU, "por cuanto prevé que las obligaciones urbanísticas de cesiones gratuitas o cesiones Tipo A se pueden extender a predios ubicados en suelos rurales o rurales suburbanos, sin embargo, la Ley 388 señala expresamente que los únicos predios frente a los cuales es exigible tal obligación son aquellos que se encuentran en el perímetro urbano y

de proyectos urbanísticos en suelos rurales y suburbanos. Las respuestas fueron siempre la misma: no se tienen datos. Hay, entonces, aquí, una carencia sentida, que debería ser subsanada en lo sucesivo por las autoridades e instancias interesadas en hacer seguimiento a la realidad analizada.

65 HUGO RATIER, "Rural, ruralidad, nueva ruralidad y contraurbanización. Un estado de la cuestión", *Revista de Ciencias Humanas*, n.º 31, 2002, pp. 14 y ss.

66 En sentencia del 11 de abril de 2019, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió favorablemente a Protisa S. A. la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra los actos administrativos particulares por medio de los cuales se determinó y confirmó el valor final que debe compensar Protisa Colombia S. A. al municipio de Gachancipá por las cesiones Tipo A Restantes o faltantes en el desarrollo de su planta de producción.

suelo de expansión urbana"<sup>67</sup>. Fruto de esta situación, se afirma, el municipio demandado desconoció las normas de la Ley 388 de 1997 y obró fuera de sus competencias legales.

En su contestación, el municipio no solo expone las bases constitucionales y legales de su competencia para adoptar el POT; también es enfático en señalar que las disposiciones demandadas se fundamentan en lo previsto por los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008. Señala, asimismo, que el artículo 14 LDU, en lo relativo al componente rural del POT, apenas enuncia "el contenido mínimo del componente rural que debe ser incluido en el plan de ordenamiento territorial, por lo que es posible incorporar otras especificaciones o exigencias siempre que estén sometidas a la Ley y a la Constitución"<sup>68</sup>. Subraya igualmente que de los artículos 37 y 38 LDU se puede inferir que las cesiones obligatorias no son exclusivas de los suelos urbano y de expansión urbana. Apunta que el artículo 15 LDU no puede interpretarse como si no fuera una norma general, aplicable a todos los suelos (y no solo al urbano y de expansión urbana). Y defiende la legitimidad y utilidad de esta medida como consecuencia de la función social de la propiedad y de la necesidad de que el municipio cuente con estos aportes para poder cumplir con la dotación de infraestructura que requiere la comunidad.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por razones análogas a las que a la postre adoptó el Consejo de Estado en 2022, estimó las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad del artículo 120 del Decreto 22 de 2009 del alcalde de Gachancipá. El Consejo de Estado, que confirma esta decisión, encontró que la norma administrativa demandada debía ser anulada por las siguientes razones:

- Sostiene que "el artículo 13 de la Ley 338 no sirve como fundamento de la cesión gratuita a que se refiere el municipio de Gachancipá (Cundinamarca), por cuanto únicamente la autoriza respecto del suelo urbano y de expansión urbana, mientras que el acto acusado la autoriza respecto del suelo en zona rural".
- Advierte que "tampoco sirve como fundamento a la norma demandada la autorización para señalar las cesiones urbanísticas gratuitas contenidas en el numeral 2.º del artículo 15 ibidem que regula lo atinente a las normas urbanísticas generales", puesto que ellas se definen como "aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas

67 Transcripción tomada del resumen del concepto de la violación de la ley planteado por la demanda, según la sentencia de 26 de mayo de 2022.

68 Transcripción tomada del concepto del resumen de contestación de la ley incorporado en la sentencia de 26 de mayo de 2022.

- comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión". Además, se precisa que dichas normas se refieren al "componente urbano del plan", y que hacen parte de ellas "2.6. Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso".
- Sostiene que "El artículo 15 señala de modo claro e inequívoco que las normas atinentes a cesiones urbanísticas gratuitas y las directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, hacen parte del componente urbano del plan de ordenamiento territorial y se aplican a las zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.
  - Argumenta que "El artículo 37 *ibidem* invocado por la parte demandada tampoco permite fundamentar el acto acusado", por cuanto si bien establece que "las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general", lo cierto es que no se refiere al suelo de la zona rural al que aludió el acto acusado sino al urbano, como se desprende del artículo 36 *ibidem* que define las actuaciones urbanísticas como "la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles" y establece que "cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente ley".
  - Expresa que en el artículo 14 LDU "no se hace referencia a las cesiones urbanísticas obligatorias gratuitas ni que las mismas sean permitidas en ese tipo de suelo, por lo que no desvirtúa lo señalado en la sentencia de primera instancia ni se evidencia una infracción o desconocimiento del artículo 14 de la Ley 388". Y añade que "el artículo 14 estableció la normatividad que los municipios podrían incluir en el componente rural de sus planes de ordenamiento territorial en el que no estableció la posibilidad de imponer cesiones obligatorias gratuitas a los desarrollos en suelo rural. Por su parte, el artículo 13 mencionado sí estableció dichas cesiones para los desarrollos que se lleven a cabo en suelos urbanos o de expansión urbana".

Por esto, concluye, "para la Sala es claro que de acuerdo con la Ley 388, los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios deberían incluir la regulación de las cesiones gratuitas obligatorias para los desarrollos en inmuebles urbanos, más [*sic*] no lo podrían hacer para los desarrollos que tomaran lugar en el suelo rural". Y, abundando en sus razones, agrega lo siguiente:

130. En ese orden, las cesiones gratuitas obligatorias o Tipo A, únicamente serían aplicables a los desarrollos de los predios que estuvieren ubicados en suelos urbano y de expansión urbana, por lo que los municipios no podrían legalmente establecerla en suelos rurales en sus planes de ordenamiento territorial. Este es, precisamente, el mecanismo que la Ley 388 previó para evitar la vulneración del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios de acuerdo con el cual los derechos y restricciones u obligaciones de un desarrollo deben ser equitativas entre los ciudadanos.

131. En ese sentido, *los desarrollos en suelos rurales cuentan con restricciones que los hacen más gravosos que aquéllos que se llevan a cabo en suelo urbano, a saber, las restricciones de intensidad, densidad y limitaciones de uso; restricciones con las que no cuentan los desarrollos en suelo urbano*. Lo anterior, toda vez que los desarrollos en suelos urbanos cuentan con la posibilidad de establecer densidades más altas, índices de construcción y ocupación que generan mayores aprovechamientos y demás, lo que genera la necesidad de establecer normas diferentes que determinen la obligación de prever espacios con destinaciones públicas. *Por el contrario, las bajas densidades, índices de construcción y ocupación permitidos en el suelo rural, no generan dicha necesidad, en cambio, representan la carga de [sic] los urbanizadores deben asumir por el desarrollo de inmuebles ubicados en dicho suelo (cursiva fuera de texto).*

Más adelante, al entrar a examinar el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del presidente de la República respecto de la LDU, contenido en los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008, el Consejo de Estado esboza el análisis ya anticipado sobre su extralimitación. En primer lugar, el Alto Tribunal "advierte que las cesiones gratuitas obligatorias en el componente rural, como parte de los planes de ordenamiento territorial, fueron establecidas en los decretos reglamentarios de la Ley". Enseguida afirma que "el numeral 2.º del artículo 13 de la Ley 388 contempló la obligación de las cesiones gratuitas, a cargo de los propietarios, únicamente para las diferentes infraestructuras del componente urbano de los planes de ordenamiento territorial de los municipios". Y añade que "el artículo 14 de la Ley 388 definió el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, sin que la norma que describe los elementos haya incluido las cesiones obligatorias gratuitas para este tipo de suelos". Lo anterior lleva a la Corporación a sus plantear conclusiones definitivas sobre este punto:

154. En ese orden, para la Sala al no haber previsto la regulación de las cesiones para el ámbito rural, el acto acusado no podía extender dicha obligación al citado componente en el municipio de Gachancipá en contra del mandato legal que rige la estructuración del plan de ordenamiento.

155. Asimismo, la Sala considera que la reglamentación de la Ley 388 tampoco podía disponer la inclusión de las cesiones gratuitas en el suelo rural, por cuanto



la norma objeto de desarrollo legal no estableció dicha obligación para el sector rural de las entidades territoriales. [...]

157. La reglamentación de la Ley 388 no podía ocuparse de las cesiones obligatorias en el ámbito rural, dado que tales normas no lo establecen como parte de los planes de ordenamiento.

158. De este modo, la Sala considera que la reglamentación contenida en los decretos n.º 3600 de 2007 y 4066 de 2008 excedió los alcances de la norma que fue objeto de desarrollo, como es la Ley 388, hasta incluir aspectos no regulados en materia de ordenamiento territorial.

159. Así, *ambos decretos son parcialmente contrarios a la Ley 388 y por esta razón la Sala encuentra ajustada a derecho la aplicación de la excepción de ilegalidad, respecto de sus artículos 19 y 8 de los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008, al haber ampliado irregularmente los alcances jurídicos de la disposición legal reglamentada en cuanto a las cesiones gratuitas en los sectores rurales* (cursiva fuera de texto).

Producto de esta sentencia, que retoma y desarrolla con detalle una línea expuesta *in nuce* por el Consejo de Estado en una situación similar presentada con anterioridad en el municipio de Palmira<sup>69</sup>, no solo queda sin base jurídica la exigencia de cesiones obligatorias gratuitas a los proyectos desarrollados en suelos rurales; dados los ya comentados vacíos legales en este frente, se resiente de forma sensible la capacidad de los municipios para planificar y gestionar sus suelos rurales de forma equitativa, sostenible y conforme a unos parámetros ciertos, y se impone una tercera vía como clave de lectura de la LDU (más allá de la visión amplia y de la visión negativa expuestas en el primer punto de este escrito). Las ya anotadas lagunas y ambigüedades que ofrece la LDU en punto a la concepción y regulación de los suelos rurales y su implicación en el circuito de transformación urbanística está en la base de esta situación. Según esta tercera vía en comento, la LDU no excluye la actividad inmobiliaria en los suelos rurales, pero tampoco la grava con las cargas urbanísticas que suelen acompañarla bajo una concepción amplia de la actividad urbanística. Esto, debido a que, dice el Alto Tribunal, “las bajas densidades, índices de construcción y ocupación permitidos en el suelo rural, no generan dicha necesidad, en cambio, representan la carga de [*sic*] los urbanizadores deben asumir por el desarrollo de inmuebles ubicados en dicho suelo”<sup>70</sup>.

Fruto de esta postura, entonces, se valida la concepción amplia de la actividad urbanística en los suelos rurales, pero no de las cargas que apareja su

69 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de septiembre de 2010, Rad. n.º 76001-23-31-000-2002-00941-01.

70 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de mayo de 2022.



desarrollo en pro de la equitativa distribución de los costos y beneficios que conlleva el ejercicio del *ius aedificandi*<sup>71</sup> y como manifestación natural de la función social y ecológica de la propiedad privada<sup>72</sup>. Ello sucede, además, en un momento en el que el interés del sector inmobiliario por los suelos rústicos se encuentra en claro ascenso. A los menores costos de estos suelos, la menor capacidad técnica y administrativa de los pequeños municipios y a los vacíos y falencias de su regulación urbanística, se suma ahora un incentivo adicional: los proyectos que se desarrollen en ellos se encuentran exentos de cesiones obligatorias gratuitas. Es, sin duda, un dato que, agregado a la incertidumbre que por las razones anotadas empieza a rondar a la totalidad del régimen jurídico urbanístico de los suelos rurales (plasmado en buena parte, como ya se ha dicho, en esa reglamentación de la LDU hoy condensada en el Decreto 1077 de 2015), ensombrece el panorama en este campo, acaso en uno de sus momentos más críticos. La urgencia de una revisión legal en este frente es, pues, manifiesta. Aunque de momento esta cuestión no figura entre las prioridades de la muy amplia agenda reformista del Gobierno, parece claro que se trata de un asunto apremiante y de trascendencia, que bien haría en comenzar a valorar en toda su dimensión y complejidad.

## CONCLUSIONES

Como en tantos otros ámbitos vitales, el COVID-19 parece haber impactado también de manera decisiva y definitiva sobre la actividad urbanística en los suelos rurales. La denominada reurbanización (más allá de la suburbanización o de la nueva ruralidad) entrará a formar parte de las tendencias a tener en cuenta en el mundo de la ordenación del territorio y el urbanismo. Esta situación y la sentencia del Consejo de Estado del 26 de mayo de 2022 aquí analizada

71 En últimas, como afirman Henao y Acosta, al comentar el fundamento del principio de equitativa distribución de cargas y beneficios, dadas las rentas que genera la transformación inmobiliaria del suelo, "Quien transforma el espacio en urbano, quien realiza la actividad urbanizadora, obtiene un beneficio patrimonial, pero, al mismo tiempo, genera necesidades que deben ser cubiertas; la urbanización demanda condiciones. Nada más justo, entonces, que quien se beneficia patrimonialmente de la actividad urbanizadora asuma, cubra, internalice o incorpore dentro de su proyección financiera tanto las necesidades como los efectos negativos que el proyecto genera [...]. Pero además, hay una razón práctica: no hay gobierno municipal que cuente con recursos suficientes para cubrir estas necesidades". Véase GLORIA HENAO GONZÁLEZ y CLAUDIA ACOSTA M., "El reparto equitativo de cargas y beneficios: ¿cuál es su evolución en los sistemas urbanísticos de Colombia?", en *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 715 y 716.

72 Véase Corte Constitucional, sentencia C-295 de 29 de julio de 1993, Expediente D-210.

permiten identificar varias líneas de análisis, que llaman la atención y deberían ser exploradas por todos los interesados en estos asuntos.

Desde el punto de vista de la transformación urbanística de los suelos rurales, urge abrir un debate sobre cuál es el papel que en definitiva quiere darles el legislador en nuestro medio. Ello presupone, naturalmente, una discusión previa y más amplia, como es la relativa al tratamiento homogéneo y simplista que hasta la fecha se les ha otorgado en la LDU. Resulta crucial tomar consciencia de la enorme diversidad, riqueza y complejidad de la ruralidad en Colombia, así como de la necesidad de incorporar una perspectiva plural y progresiva de la ruralidad, que repare en las grandes diferencias que puede haber entre suelos y comunidades rurales en función de qué tan cerca se encuentran de las grandes ciudades, la conectividad e infraestructura con que cuentan y la actividad económica que desarrollan. La idea de adoptar un enfoque gradual y tipológico, que atenúe y reconozca las limitaciones que hoy presenta la dicotomía clásica entre lo urbano y lo rural, es válida y útil en una realidad rural tan poco homogénea como la nuestra. Ello debería llevar a distinguir, por ejemplo, conforme se ha propuesto ya en Colombia, entre el suelo rural de aglomeraciones urbanas, de ciudades intermedias, de municipios rurales y de municipios rurales dispersos<sup>73</sup>. Las enormes diferencias (sociales, económicas, ecológicas, culturales e, incluso, políticas) entre estos territorios justifica plenamente este enfoque. Es preciso superar la situación actual, que acusa tanto el déficit regulatorio de la LDU sobre los suelos rurales, como la turbadora realidad de asedio e incentivo a su urbanización que hoy presentan estas zonas.

La incertidumbre jurídica que genera la sentencia del 26 de mayo de 2022 respecto de la aplicabilidad global de los decretos reglamentarios del régimen rural derivado de la LDU, hoy compendiados en el Decreto 1077 de 2015, también exige acciones prontas para restablecer la certeza en torno a cuáles son las posibilidades jurídicas de aprovechamiento urbanístico de los suelos rústicos y las condiciones a las que este se encuentra supeditado. Por las inversiones y tiempos que demanda, el sector inmobiliario requiere de claridad y seguridad jurídica. Como se señaló líneas atrás, aunque útiles para ese fin en el pasado (por cuanto permitieron copar los vacíos de la ley y limar sus ambigüedades, brindando certeza sobre el régimen urbanístico del suelo rural desde una norma del orden nacional), luego del pronunciamiento del Consejo de Estado aquí comentado cabe la posibilidad de que los posibles excesos en los que incurrió el Gobierno nacional al expedir los decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008 sean evidenciados e inaplicados o invalidados en el futuro. No parece improbable que, sometidos a un control de legalidad estricto como el que se realizó sobre las normas fijadas en materia de cesiones obligatorias,

73 Departamento Nacional de Planeación - Misión para la Transformación del Campo, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

varias de sus piezas sufran el mismo tratamiento; algo crítico, por ser hoy estas disposiciones la base normativa de múltiples decisiones e intervenciones adoptadas en los suelos rurales del país.

En cuanto a la tercera vía en la interpretación de la LDU que parece haber adoptado el Consejo de Estado en el fallo comentado, llaman la atención las repercusiones que este puede ocasionar en el sector y en las zonas rurales aledañas a las grandes ciudades del país. En un momento en el que, por la coyuntura vivida con el COVID-19, el atractivo de estos suelos rurales parece crecer más que nunca, enviar el mensaje de que se trata de suelos aptos para el desarrollo de actividades urbanísticas, solo que exentos de las tradicionales cargas que apareja su desarrollo, resulta inquietante. Además de apartarse del sentido que tradicionalmente se ha otorgado a principios constitucionales y legales imperantes en esta materia, como la función social y ecológica de la propiedad, la distribución equitativa de cargas y beneficios del *ius aedificandi* y el desarrollo sostenible, produce efectos que no pueden pasarse por alto. Ciertamente, sin hilar muy delgado, se puede anticipar que el mismo se traduce en una suerte de incentivo a la urbanización de estos suelos. Además, niega a los municipios el margen de desarrollo normativo que al respecto les confirió el propio legislador (artículos 14 y 37 LDU). Igualmente ignora la necesidad de proteger los suelos rurales de su innecesaria transformación urbanística (conforme a lo previsto en el Acuerdo Final, pero también en la Constitución y en normas antiguas, como los artículos 51<sup>[74]</sup> y 54<sup>[75]</sup> del Decreto Ley 1333 de 1986, o en el propio artículo 33 LDU) y desconoce que respecto de las zonas rurales también opera el deber jurídico de promover espacios públicos adecuados para atender las necesidades de la comunidad (artículos 82 de la Constitución y artículos 3.1 y 3.3 LDU).

En estas condiciones, parece claro que el debate sobre el régimen urbanístico de los suelos rurales está a la orden del día y, pese a sus complejidades, no puede seguir siendo diferido. Si bien el Consejo de Estado acierta en señalar el vacío legal sobre esta materia, urge abrir un debate amplio y técnico sobre el tipo de uso se quiere permitir y cuáles van a ser las reglas que van a disciplinar las actividades que allí se habiliten, así como sobre el rol que se espera jueguen los entes locales en esta labor. La opción legal por remitir estas decisiones

74 Artículo 51: "En el sector rural, la instalación de industrias, que por su naturaleza puedan provocar deterioro ambiental, se hará teniendo en cuenta los factores geográficos, la investigación previa del área para evitar que las emisiones o vertimientos no controlables causen molestias o daños a los núcleos humanos, a los suelos, a las aguas, a la fauna, al aire o a la flora del área".

75 Artículo 54: "No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal".

a los municipios no se muestra deleznable; aunque las exigencias de seguridad jurídica e igualdad que impone la actividad inmobiliaria, así como las muy distintas capacidades técnicas y administrativas de los municipios del país, pueden recomendar una mayor implicación del legislador en un asunto que hace mucho reclama su atención. Los compromisos pactados en el Acuerdo Final en punto a la conservación de los suelos y las obligaciones asumidas por Colombia a nivel internacional de cara a mitigar la crisis climática deberían ofrecer luces sobre la dirección a transitar en este frente.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO PATIÑO, LUIS CARLOS. "La ruralidad en el plan de ordenamiento territorial del municipio". En *Los planes de ordenamiento territorial en Antioquia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2013.

AGUDELO PATIÑO, LUIS CARLOS. *La ciudad sostenible. Dependencia ecológica y relaciones regionales. Un estudio de caso en el área metropolitana de Medellín, Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ALVES, PANA, Y LUCIO SAN JUAN. "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 sobre el mercado de la vivienda en España". *Boletín Económico del Banco de España*, n.º 2, 2021.

BARNÉS VÁSQUEZ, JAVIER. "Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019.

BENAVIDES, JOSÉ LUIS. "Comentario al artículo 148". En José Luis Benavides (ed.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*, 2.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

BENAVIDES, JOSÉ LUIS. "Comentario al fallo del 10 de noviembre de 1962. Potestad reglamentaria. Relación de dependencia frente a la ley reglamentada". En Andrés Ospina Garzón (ed.), *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

BUDD, JOEL. "Concrete Jumble", *The Economist*, 24 de noviembre de 2020.

DEIK ACOSTAMEDIEDO, CAROLINA. "El precedente contencioso administrativo y su aplicación en el tiempo". En Héctor Santaella (ed.), *Balance, reforma y perspectivas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su décimo aniversario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Sistema de ciudades*. Bogotá: DNP, 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. *Definición de categorías de ruralidad*. Bogotá: DNP, 2014.

GARCÍA TRUJILLO, ANDRÉS. *El Acuerdo por cumplir*. Bogotá: Editorial Planeta, 2022.

GARCÍA VALBUENA, LOREN. "El creciente éxodo de los bogotanos a los municipios". *El Tiempo*, 3 de abril de 2022.

GUZMÁN JIMÉNEZ, LUIS FELIPE. "Análisis del régimen jurídico del suelo rural". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 20, 2018.

HENAO GONZÁLEZ, GLORIA, y CLAUDIA ACOSTA M. "El reparto equitativo de cargas y beneficios: ¿cuál es su evolución en los sistemas urbanísticos de Colombia?". En *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

LÓPEZ LETÓN, SANDRA. "El éxodo inmobiliario que viene tras el virus: de la ciudad al campo", *El País*, 1.º de mayo de 2020.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. "Fundamentos jurídicos del Acuerdo Agrario para la paz en Colombia". *Revista de Derecho*, n.º 57, 2022.

MACHADO CARTAGENA, ABSALÓN. "Colombia rural: Modernización con orden rural injusto y fracaso del modelo de desarrollo". *Revista Punto de Encuentro*, n.º 57, 2011.

MALDONADO COPELLO, MARÍA MERCEDES. "La ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, n.º 7, 2008.

MONTES CORTÉS, CAROLINA. "El suelo en la esfera ambiental de protección, un aspecto relegado en el desarrollo del país". En María del Pilar García, *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. III. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

PINILLA, JUAN FELIPE. "Las cesiones obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance". En Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifo (ed.), *La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Bogotá: Universidad de los Andes - Temis, 2012.

*Portafolio*. "¿Por qué ha crecido venta de vivienda en la periferia de las ciudades?", 10 de agosto de 2021.

RATIER, HUGO. "Rural, ruralidad, nueva ruralidad y contraurbanización. Un estado de la cuestión". *Revista de Ciencias Humanas*, n.º 31, 2002.

SABANA CENTRO CÓMO VAMOS. *Informe de calidad de vida 2020*, 2021.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. "La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho colombiano". En Paula Robledo, Héctor Santaella y Juan Carlos Covilla, *Derecho de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

*Semana*. "¿La gente prefiere ahora vivir fuera de las ciudades? Así impactó el COVID-19 las preferencias de vivienda", 17 de agosto de 2021.

UPRA. *Lineamientos para el ordenamiento territorial rural agropecuario*, t III, *Lineamientos de ordenamiento territorial rural para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas*. Bogotá: UPRA, 2016.

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. *Derecho del territorio*, 2.<sup>a</sup> ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

VÁSQUEZ VIANA, IVÁN. "Los determinantes territoriales como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 22, 2019.

VELÁSQUEZ MUÑOZ, CARLOS JAVIER. *Ciudad y desarrollo sostenible*. Barranquilla: Universidad del Norte - Ecoe Ediciones, 2013.