

## Entregable 2 / Diagnóstico

# 6 DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

## ÍNDICE

6.1	Capacidad de Gestión Institucional, Técnicas, Financieras y de Participación	4
6.1.1	Capacidades Institucionales y Técnicas para adelantar el proceso de Revisión General del POT	4
6.1.1.1	Mapa de Actores del municipio	4
6.2	Capacidad Financiera del municipio	14
6.2.1	Ingresos y Gastos del municipio	15
6.2.1	Marco Fiscal de Mediano Plazo	18
6.2.2	Recursos necesarios para la elaboración del POT (Estudios y Equipo Técnico Requerido)	18
6.3	Límites Área Municipal y Conflicto con municipios Vecinos	19
6.4	Criterios legales para la clasificación del suelo	33
6.4.1	Criterios para clasificar el suelo urbano	37
6.4.1.1	Criterios técnicos	37
6.4.1.2	Identificación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo urbano	40
6.4.1.3	Forma de identificación del suelo urbano	41
6.4.2	Criterios para clasificar el suelo de expansión urbana	41
6.4.2.1	Criterios técnicos	41
6.4.2.2	Identificación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo de expansión	42
6.4.2.3	Forma de identificación del suelo de expansión urbana	44
6.4.3	Criterios para clasificar el suelo rural	44
6.4.3.1	Criterios técnicos	44
6.4.3.2	Identificación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo rural	47
6.4.3.3	Identificación de la categoría del suelo suburbano al interior del suelo rural	48
6.4.3.4	Forma de identificación del suelo rural.	50
6.5	Análisis de sentencias y procesos judiciales con impacto en el ordenamiento	50

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1	5
Tabla 2	15
Tabla 3.	17
Tabla 4.	18
Tabla 5	18
Tabla 6	19
Tabla 7	24
Tabla 8.	27
Tabla 9	51

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	20
Figura 2	21
Figura 3	21
Figura 4	22
Figura 5	22
Figura 6	23
Figura 7	24
Figura 8	25
Figura 9	26
Figura 10	26
Figura 11	30
Figura 12	31
Figura 13	32
Figura 14	36

## **5.1 Capacidad de Gestión Institucional, Técnicas, Financieras y de Participación**

En este capítulo se incluye lo adelantado en cuanto a la estructura y organización funcional de la administración, donde se pueden identificar las dependencias, actores y responsables del manejo de los componentes funcionales.

La idea es “mapear” la estructura administrativa del municipio y actores clave para la producción de información primaria que resulta necesaria y que habría que construir desde cero.

Se podría incluir el cronograma de las actividades que se identifican en relación con los actores.

### **5.1.1 Capacidades Institucionales y Técnicas para adelantar el proceso de Revisión General del POT**

#### *5.1.1.1 Mapa de Actores del municipio*

El Concejo Municipal de Palmira mediante Acuerdo No. 001 de febrero 02 de 2016, autorizo por un término de seis (6) meses al alcalde para realizar todas las actividades necesarias para diseñar, implementar y socializar un proceso de reestructuración administrativa e integral del municipio de Palmira.

En virtud de las facultades extraordinarias conferidas al alcalde, mediante Decreto Municipal 213 de 2016 se adoptó la Estructura de la Administración Central del municipio de Palmira, y se definieron las funciones de sus dependencias. Este Decreto determina la organización del sector Central de la Administración de Palmira en los siguientes organismos:

1. Despacho del alcalde
2. Secretaría
3. Oficinas
4. Direcciones

Ahora, el diagnóstico de Plan de Ordenamiento Territorial requiere de información suministrada por las entidades sectoriales que han ejecutado funciones con impacto en el territorio, pues a través de esta se pueden establecer los retos y necesidades del municipio, para formular las acciones que permitirán a la Administración tener una gestión más eficiente en la implementación del nuevo POT que se adopte.

Por consiguiente, a fin de determinar el gestor de información relevante para la construcción del diagnóstico a continuación se señalan las funciones que cada organismo tiene a su cargo:

**Tabla 1**  
 Descripción de funciones por organismo

<b>Entidad</b>	<b>Función</b>
<b>Despacho del alcalde</b>	Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. <i>Numeral 9, artículo 6 Ley 1551 de 2012</i>
	Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. <i>Numeral 9, artículo 6 Ley 1551 de 2012</i>
<b>Secretaría General</b>	Realizar la coordinación de los miembros del gabinete para articular la gestión pública municipal, la optimización de los recursos, y la toma de decisiones directivas. <i>Numeral 2, artículo 4, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Direccionar la gestión de la ventanilla única del municipio, como mecanismo unificado para la optimización de los tramites del ciudadano. <i>Numeral 6, artículo 4, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Revisar la pertinencia en el trámite y expedición de los actos administrativos y llevar el registro de los mismos. <i>Numeral 7, artículo 4, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Coordinar el trámite de los proyectos de acuerdo de iniciativa de la Administración Municipal y su posterior sanción. <i>Numeral 8, artículo 4, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Generar espacios de participación y contribuir en el diseño de políticas públicas municipales en beneficio de la comunidad y de acuerdo con las proyecciones estratégicas del municipio. <i>Numeral 12, artículo 4, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Secretaría de Gobierno</b>	Adoptar la política pública sobre la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de víctimas del conflicto armado interno. <i>Numeral 4, artículo 5, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Articular y promover el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, oportunidad y eficacia a través de la Casa de la Justicia. <i>Numeral 5, artículo 5, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>SubSecretaría de Inspección y vigilancia</b>	Proponer mediante planes de corto, mediano y largo plazo iniciativas institucionales para el aprovechamiento cultural, recreativo y social del espacio público. <i>Numeral 3, artículo 6, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Controlar y evitar el uso indebido del espacio público en el municipio, por parte de las diferentes personas que lo ocupen con elementos propios de su actividad comercial. <i>Numeral 6, artículo 6, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Garantizar que los lotes del perímetro urbano permanezcan completamente limpios, con el fin de evitar la contaminación ambiental y surtir el correspondiente proceso de ordenamiento del mantenimiento o cierre de los mismos, si así lo amerita, así como la sanción que de éste se derive, para el posterior cobro respectivo por parte de la Secretaría de Hacienda. <i>Numeral 8, artículo 6, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>

<b>Secretaría Jurídica</b>	Garantizar y avalar la legalidad de actos administrativos proferidos en la Administración Municipal. <i>Numeral 1, artículo 7, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Representar y asumir la defensa judicial y extrajudicial del municipio y hacer el seguimiento a los procesos, actuaciones y resultados de los fallos judiciales. <i>Numeral 2, artículo 7, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Asesorar en materia jurídica al Despacho y a las dependencias que lo soliciten. <i>Numeral 4, artículo 7, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Secretaría de Hacienda</b>	Contribuir a la implementación de programas y proyectos orientados a propender por el desarrollo económico del municipio. <i>Numeral 2, artículo 8, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Dirigir, regular y controlar el recaudo de los impuestos, tasas, contribuciones y sanciones e implementar políticas de control al gasto público. <i>Numeral 3, artículo 8, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Coordinar la administración del portafolio de inversiones financieras que permitan alternativas de optimización de recursos bajo condiciones legales. <i>Numeral 7, artículo 8, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Direccionar las acciones necesarias para que se lleve la contabilidad del municipio de manera adecuada, y la presentación oportuna de los estados financieros. <i>Numeral 10, artículo 8, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Realizar acciones que permitan fortalecer la dinámica catastral del municipio. <i>Numeral 18, artículo 8, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Subsecretaría de ingresos y tesorería</b>	Estimar, ejecutar y evaluar los programas y estrategias de generación de ingresos. <i>Numeral 1, artículo 9, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Realizar las acciones necesarias para mantener actualizada la base de datos de los impuestos municipales, 6ar como gestionar convenios necesarios. <i>Numeral 5, artículo 9, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Subsecretaría financiera</b>	Coordinar la adecuada ejecución del Plan financiero que soporta el Plan de Desarrollo Municipal de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. <i>Numeral 1, artículo 9, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Realizar o coordinar los estudios que permitan efectuar proyecciones financieras de mediano plazo o medir impactos de corto y largo plazo producidos por circunstancias normativas o de política fiscal del municipio. <i>Numeral 9, artículo 9, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Subsecretaría de cobro coactivo</b>	N/A
<b>Secretaría seguridad y convivencia</b>	Formular, coordinar y evaluar estrategias integrales de seguridad con la participación de las instituciones en dicha materia en el municipio. <i>Numeral 5, artículo 12, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Secretaría de Planeación</b>	El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. <i>Artículo 24, Ley 388 de 1997.</i>

	<p>Proponer y ajustar de manera concertada con todos los actores sociales, económicos, políticos y gubernamentales la visión de largo plazo del municipio. <i>Numeral 1, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Coordinar con los organismos del municipio, las políticas macro de planeación y la prospectiva integral de Palmira con la participación del sector privado, académico y la ciudadanía, promoviendo espacios para las discusiones y el análisis con estos sectores de la sociedad. <i>Numeral 5, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Elaborar, reglamentar, actualizar e implementar el Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con los Planes Estratégicos y de Desarrollo del municipio, y las demandas y necesidades de la comunidad, de los sectores económicos y de la región. Así mismo asegurar su implementación, seguimiento y control. <i>Numeral 7, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Desarrollar las funciones de regulación y control del uso del suelo de acuerdo con las normas Nacionales, Regionales y Municipales e impartir las sanciones a que haya lugar. <i>Numeral 9, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Coordinar con la Secretaría de Hacienda y las Organizaciones Municipales, la elaboración del presupuesto de inversión y el marco de inversión de mediano plazo. <i>Numeral 10, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Participar en la coordinación de los Programas y Proyectos de Desarrollo Territorial de Palmira con los municipios vecinos y con la Región. <i>Numeral 13, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Ejercer la segunda instancia de los procesos administrativos y sancionatorios por el incumplimiento de las normas de control urbanístico. <i>Numeral 16, artículo 13, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de planeación socioeconómica y estratégica</b>	<p>Administrar el Banco de Programas y Proyectos del municipio y brindar asesoría a las dependencias de la administración, organizaciones sociales y entidades en la formulación de proyectos de inversión en el territorio municipal. <i>Numeral 8, artículo 14, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Mantener actualizada la estratificación urbana y rural del municipio. <i>Numeral 9, artículo 14, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>SubSecretaría de planeación territorial</b>	<p>Coordinar la ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial- POT- y sus instrumentos de planificación urbana, rural y de gestión del suelo. <i>Numeral 1, artículo 15, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Realizar los estudios, mediciones e intervenciones que permitan priorizar y proyectar el desarrollo territorial de Palmira, el cumplimiento del POT y sus lineamientos. <i>Numeral 2, artículo 15, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Coordinar con la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, con las otras dependencias municipales y la comunidad, la planeación del uso del suelo, la utilización del espacio público y el desarrollo de proyectos de desarrollo urbano o de renovación urbana y/o valorización. <i>Numeral 3, artículo 15, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
	<p>Realizar la regulación, vigilancia, control e imposición de sanciones al cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos, y realizar los trámites jurídicos correspondientes, así como a los constructores, urbanizaciones y los procesos de enajenación de inmuebles y predios. <i>Numeral 4, artículo 15, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>

	<p>Adelantar el proceso administrativo y sancionatorio por incumplimiento de las normas urbanísticas en el municipio. <i>Numeral 5, artículo 15, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Dirigir, hacer seguimiento y evaluación a la nomenclatura del municipio. <i>Numeral 6, artículo 15, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Secretaría de desarrollo institucional</b>	<p>Direccionar las políticas y ejecutar planes en materia de administración, mantenimiento y uso de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio. <i>Numeral 5, artículo 16, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Proponer, gestionar y evaluar las políticas, planes y procedimientos para desarrollar las actividades necesarias para la adquisición oportuna de bienes, y de prestación de servicios requeridos por las dependencias para su operación. <i>Numeral 7, artículo 16, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de talento humano</b>	N/A
<b>Subsecretaría de gestión de recursos físicos y servicios generales</b>	Ejecutar los procedimientos y Planes en materia de administración, mantenimiento, protección y uso de los bienes muebles e inmuebles fiscales que son propiedad del municipio. <i>Numeral 10, artículo 18, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Secretaría de infraestructura, renovación urbana y vivienda</b>	<p>Articular las acciones municipales para el desarrollo urbano integral del municipio, contribuyendo a la construcción, modificación y renovación del espacio urbano, junto con los demás elementos sectoriales y la participación del sector público, privado y las organizaciones sociales, para consolidar una ciudad ordenada, sostenible y próspera. <i>Numeral 2, artículo 19, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Proyectar para aprobación del alcalde, y ejecutar las políticas de infraestructura física, relacionadas con el diseño, construcción, mejoramiento y conservación de la infraestructura física que demande el progreso y desarrollo del municipio. <i>Numeral 4, artículo 19, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Elaborar los planes, programas y proyectos estratégicos de desarrollo urbano de corto, mediano y largo plazo, relacionados con renovación urbana, valorización, mejoramiento barrial, conservación y ampliación de la extensión urbana. <i>Numeral 5, artículo 19, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Gestionar, liderar, promover y coordinar programas y proyectos de renovación urbana en sectores deteriorados del suelo del municipio o para participar en la modificación del uso de suelo de acuerdo con las políticas y prioridades establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial-POT. <i>Numeral 6, artículo 19, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p> <p>Elaborar, ejecutar o contratar los desarrollos urbanos definidos en el POT para el municipio, en el Plan de Desarrollo Municipal y en los planes o proyectos estratégicos de desarrollo urbano en sus componentes básicos: espacio público, vivienda, equipamientos, movilidad e infraestructura. <i>Numeral 7, artículo 19, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p> <p>Planear y establecer los procedimientos para adquirir por enajenación voluntaria o mediante los mecanismos legales de expropiación judicial o administrativa, los inmuebles que se requiera para el cumplimiento de los planes, programas o proyectos de desarrollo urbano. <i>Numeral 2, artículo 19, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p>

<b>Subsecretaría de infraestructura y valorización</b>	Liderar el diseño, construcción y mejoramiento de vías, espacios públicos, equipamientos e infraestructura física destinada por el municipio para el uso público. <i>Numeral 2, artículo 20, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Ejecutar las actividades técnicas a que haya lugar en el desarrollo de los procesos contractuales encaminados a la contratación y ejecución de las obras de infraestructura que adelante el municipio, en coordinación con la Dirección de Contratación Pública. <i>Numeral 2, artículo 20, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Ejecutar, vigilar o supervisar los programas y proyectos que realice o contrate el Municipio de Palmira para las actividades de mantenimiento o construcción de manera especial en: vías, área urbana y rural; vías terciarias; ampliación andenes y separadores viales; ciclo rutas, puentes peatonales y vehiculares; gaviones, muros de contención; proyectos para iluminación en vías y áreas públicas, y demás de la misma naturaleza. <i>Numeral 4, artículo 20, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Velar por la calidad, oportunidad y cumplimiento de las normas en las obras de infraestructura que se adelanten en el municipio. <i>Numeral 6, artículo 20, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Ejecutar o asesorar la celebración de convenios, contratos, asociaciones público-privadas y en general las actividades que sean necesarias para efectuar los programas o proyectos de valorización urbana definidos por la alcaldía y el POT. <i>Numeral 11, artículo 20, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
<b>Subsecretaría de renovación urbana y vivienda.</b>	Adelantar las gestiones para garantizar que los proyectos de renovación urbana cuenten con los estudios técnicos, arquitectónicos, ambientales, urbanísticos, jurídicos y financieros, en coordinación con las Secretarías de la alcaldía. <i>Numeral 2, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Propiciar y direccionar iniciativas de desarrollo urbano integral a partir de programas o proyectos de renovación urbana proveniente de las comunidades, del sector privado o de la academia. <i>Numeral 3, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Ejecutar o asesorar la celebración de convenios, contratos, asociaciones público-privadas y en general las actividades que sean necesarias para efectuar los programas o proyectos de renovación urbana definidos por la alcaldía y el POT. <i>Numeral 4, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Coordinar la ejecución de los proyectos de renovación y/o valorización urbana con los demás organismos del municipio, la comunidad y los sectores comprometidos con su desarrollo. <i>Numeral 5, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Elaborar los estudios y proyectos de vivienda de interés social y adelantar los estudios previos para contratar su ejecución de acuerdo con lo planeado en términos de tiempo, economía y beneficiarios. <i>Numeral 6, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Apoyar los programas de vivienda de interés social, que incluyan la construcción y mejoramiento de vivienda urbana y rural, titulación y/o legalización de predios y viviendas urbanas. <i>Numeral 7, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Ejecutar o vigilar los acuerdos, convenios o asociaciones público-privadas o de cooperación para el desarrollo de actuaciones integrales de vivienda y hábitat en el contexto urbano y rural. <i>Numeral 9, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Orientar, capacitar y apoyar técnica, administrativa, financiera, legal y comercialmente a los acueductos rurales. <i>Numeral 12, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i>

	<p>Promover y desarrollar programas y proyectos de uso racional del agua y de protección de las fuentes de abastecimiento, en coordinación con la Dirección de Gestión de Riesgo de Desastres. <i>Numeral 14, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p> <p>Realizar la gestión de proyectos de mejoramiento de barrios velando por establecer una política para la cultura de divulgación e implementación del hábitat sostenible y amigable. <i>Numeral 13, artículo 21, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Secretaría de Salud</b>	<p>Garantizar que la población residente en el municipio reciba la prestación de los servicios de salud de manera oportuna, eficiente y con la mejor calidad posible. <i>Numeral 3, artículo 22, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Diseñar, formular, ejecutar y evaluar el Plan Territorial de Salud Pública, así como coordinar con los sectores y la comunidad, las acciones que en salud pública se realicen para mejorar las condiciones de calidad de vida y salud de la población. <i>Numeral 5, artículo 22, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de salud pública</b>	<p>Ejecutar y evaluar los programas, proyectos y acciones definidas en el Plan Territorial de Salud Pública. <i>Numeral 1, artículo 23, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Efectuar, vigilar, controlar y evaluar los programas y proyectos de calidad del agua para consumo humano; el manejo y la disposición final de elementos, residuos, excretas, líquidos, calidad del aire y del ambiente; en coordinación con la Dirección de Gestión del Medio Ambiente y otros organismos municipales. <i>Numeral 7, artículo 23, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de planeación y administración</b>	N/A
<b>Secretaría de educación</b>	<p>Proyectar para aprobación del alcalde las políticas, planes y programas del sector educativo del municipio. <i>Numeral 1, artículo 25, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Planear, proyectar y asegurar la atención de los niños y jóvenes del municipio en edad escolar, a través de la disponibilidad educativa en cuanto a directivos de las instituciones educativas, docentes, directivos docentes, personal de apoyo, personal administrativo e instituciones educativas, con su respectiva dotación, de acuerdo con las políticas públicas en educación. <i>Numeral 6, artículo 25, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de cobertura educativa</b>	<p>Coordinar con la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda y la Subsecretaría de Gestión de Recursos Físicos y Servicios Generales, la construcción, mantenimiento y adecuación de las sedes educativas oficiales del municipio. <i>Numeral 2, artículo 26, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de calidad académica</b>	N/A
<b>SubSecretaría administrativa y financiera</b>	N/A
<b>Secretaría agropecuaria y desarrollo rural</b>	<p>Proyectar para aprobación del alcalde las Políticas, Planes y Programas del sector agropecuario del municipio. <i>Numeral 1, artículo 29, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>

	<p>Ejecutar todas las acciones de articulación con las instancias competentes del gobierno nacional y departamental, para el alistamiento e implementación de los acuerdos y otros programas del posconflicto en el municipio. <i>Numeral 2, artículo 29, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Promover el mejoramiento de las relaciones y oferta de servicios institucionales para la competitividad rural. <i>Numeral 2, artículo 29, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Promover políticas y programas sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables del municipio, en concordancia con los lineamientos de la Dirección de Gestión del Medio Ambiente. <i>Numeral 10, artículo 29, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de promoción rural y posconflicto</b>	<p>Ejecutar programas y proyectos orientados a la promoción o consolidación de unidades productivas en el sector rural, que garanticen o mejoren el abastecimiento. <i>Numeral 2, artículo 30, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Promover la implementación de proyectos turísticos rurales en coordinación con la Dirección de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial. <i>Numeral 8, artículo 30, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Secretaría de integración social</b>	<p>Promover la comunicación y la articulación intersectorial e interinstitucional con otras dependencias municipales y demás instituciones de carácter público y privado para ejecutar proyectos de desarrollo social para la población con el objetivo de mejorar los indicadores de equidad e inclusión social <i>Numeral 10, artículo 28, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de desarrollo e inclusión social</b>	<p>Proyectar, ejecutar, evaluar y ajustar los programas y proyectos para promover la igualdad de derechos y oportunidades de equidad de género, familia, de los grupos religiosos, afrodescendientes, indígenas, comunidad LGBTI, adulto mayor, personas en situación de discapacidad, grupos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y demás grupos poblacionales. <i>Numeral 1, artículo 32, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Subsecretaría de infancia, adolescencia y juventud</b>	<p>Ejecutar los programas y proyectos para la primera infancia que garanticen su adecuado desarrollo y cuidado, además de la articulación con el sistema educativo oficial de Palmira. <i>Numeral 1, artículo 33, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Propiciar con las instituciones sociales públicas y privadas que ofertan servicios para jóvenes, mecanismos de acceso a los mismos, bajo criterios de equidad, de manera que ambos sectores se vinculen en el desarrollo estratégico juvenil. <i>Numeral 6, artículo 33, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Secretaría de tránsito y transporte</b>	<p>Proyectar, implementar, evaluar y ajustar la ejecución del Plan Integral de Movilidad de Palmira, dando prioridad a los modos de transporte no contaminantes, al servicio público y al desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial. <i>Numeral 1, artículo 34, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en el municipio. <i>Numeral 5, artículo 34, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Garantizar una eficiente infraestructura vial, equipos, sistemas, señales, paraderos, vehículos y estaciones utilizadas por el sistema de transporte terrestre público para la continua prestación del servicio de pasajeros en el municipio. <i>Numeral 6, artículo 34, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>

	Participar y diseñar los planes y programas que permitan asociarse con el sector privado para el desarrollo y explotación económica de terminales de transporte y las demás infraestructuras del sector. <i>Numeral 9, artículo 34, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Promover una cultura de movilidad ciudadana donde el sistema vial y el uso del espacio público para la movilidad priorice y respete el peatón y el ambiente. <i>Numeral 6, artículo 10, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Subsecretaría de desarrollo estratégico de movilidad</b>	Elaborar o contratar los estudios para el desarrollo y priorización del transporte público en el municipio que permita el desplazamiento cómodo y seguro de los usuarios en forma colectiva. <i>Numeral 3, artículo 35, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Ejecutar y coordinar con otras dependencias y organizaciones del municipio, el desarrollo de los proyectos que incentiven a la población para usar vías peatonales, ciclo vías y ciclo rutas y otras formas de movilicen que no dañen el ambiente, de acuerdo con lo establecido en el POT. <i>Numeral 3, artículo 35, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Desarrollar y promover los programas y proyectos necesarios para la ejecución de convenios con los municipios Vecinos en materia de movilidad. <i>Numeral 5, artículo 35, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Preparar los proyectos de transporte público para proponer al Gobierno Nacional su financiación y el desarrollo de asociaciones publico privadas para su aplicación. <i>Numeral 5, artículo 35, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Subsecretaría de seguridad vial y registro</b>	Aplicar las medidas de control para regular el parqueo público, el estacionamiento en vías y espacios públicos, así como el desarrollo de proyectos constructivos urbanos que afecten o incidan en la movilidad vial de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. <i>Numeral 6, artículo 36, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Secretaría de participación comunitaria</b>	Coordinar con la Secretaría de Planeación y con las demás dependencias de la alcaldía, la participación ciudadana y el control social en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y en la rendición de cuentas de la administración. <i>Numeral 7, artículo 37, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Secretaría de cultura</b>	Diseñar y ejecutar estrategias para garantizar la protección, investigación, promoción, divulgación y conservación del patrimonio cultural tangible e intangible y los bienes de interés cultural del municipio. <i>Numeral 2, artículo 38, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Fomentar espacios creativos para la formación, experimentación, innovación, aprendizaje e intercambio en diversas áreas artísticas y culturales en el municipio <i>Numeral 5, artículo 38, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
	Administrar el Bosque Municipal y los diferentes centros culturales y artísticos con que cuenta el municipio, así como planificar y ofrecer una agenda permanente por medio de éstos, para beneficio de toda la comunidad. <i>Numeral 13, artículo 38, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>

<b>Oficina de control interno</b>	Verificar que el desarrollo de los programas, proyectos, procesos y las demás acciones de las dependencias del municipio, se cumplan de acuerdo con las normas, las metas y además tengan en cuenta los principios constitucionales. <i>Numeral 3, artículo 39, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Dirección de control interno disciplinario</b>	N/A
<b>Dirección de comunicaciones</b>	<p>Informar sobre el desarrollo de la gestión del alcalde a la ciudadanía, de acuerdo con las políticas establecidas por el despacho del mismo. <i>Numeral 3, artículo 41, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Facilitar los procesos de comunicaciones at interior de la Administración Municipal y entre ésta y la comunidad local, regional, nacional e internacional. <i>Numeral 4, artículo 41, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p>
<b>Dirección de TiyC (tecnología, innovación y ciencia)</b>	Promover la transferencia, uso y apropiación de tecnología informática y de Comunicaciones en el municipio, para mejorar la calidad de vida de la comunidad. <i>Numeral 6, artículo 42, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Dirección de contratación pública</b>	<i>Numeral 4, artículo 43, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Dirección de emprendimiento y desarrollo empresarial</b>	<p>Realizar el diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos que incrementen el desarrollo económico y fortalezcan la inversión en el municipio. <i>Numeral 2, artículo 44, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Promover las condiciones para la consolidación de un entorno que favorezca la creación de nuevas empresas, la instalación de inversiones permanentes nacionales y extranjeras, la competitividad, la productividad y el desarrollo de apuestas económicas. <i>Numeral 3, artículo 44, Decreto Municipal 213 de 2016.</i></p> <p>Ejecutar las políticas, planes y programas de desarrollo del sector turístico, teniendo en cuenta las condiciones y ventajas de ubicación del municipio y sus riquezas naturales y culturales. <i>Numeral 9, artículo 44, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p>
<b>Dirección de gestión de riesgo de desastres</b>	<p>Asesorar al alcalde en la elaboración de políticas, planes y programas del municipio para la Gestión del Riesgo de Desastres. <i>Numeral 1, artículo 45, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p> <p>Investigar, estudiar y determinar los escenarios del riesgo de desastres en el municipio, para priorizar las acciones de intervención, prevención y monitoreo de corto y mediano plazo. <i>Numeral 2, artículo 45, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p> <p>Desarrollar estrategias de coordinación para reducir o atender el desastre, entre sectores público, social y privado, con el propósito de alistar acciones conjuntas, agregar recursos y evitar duplicidades. <i>Numeral 6, artículo 45, Decreto Municipal 213 de 2016</i></p>

	Incidir en la apropiación e inserción del tema de riesgo de desastres en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, a través de las diferentes instancias, mecanismos e instrumentos de coordinación y articulación institucional. <i>Numeral 8, artículo 45, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
<b>Dirección de gestión de medio ambiente</b>	Asesorar al alcalde en la elaboración de políticas, planes y programas del municipio para la protección del ambiente y fomento del desarrollo sostenible. <i>Numeral 1, artículo 46, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Liderar y coordinar con otros organismos del municipio, del departamento del Valle del Cauca y de la Nación, los programas de: áreas protegidas, sostenibilidad ambiental, manejo responsable del recurso hídrico, Sistema de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM, Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, calidad del aire, contaminación auditiva y visual, así como la acciones de cuidado y protección de parques, zonas verdes, programas de arborización, ornamentación y de conservación de las especies nativas, así como el registro e inventario de las mismas y en general, el mejoramiento continuo de todos los procesos inherentes. <i>Numeral 4, artículo 46, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Promover y desarrollar programas y proyectos de uso racional de agua y de protección de las fuentes de abastecimiento en el marco de la normatividad ambiental. <i>Numeral 6, artículo 46, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
	Participar en la formulación, revisión y concertación del componente ambiental del plan de ordenamiento territorial. <i>Numeral 7, artículo 46, Decreto Municipal 213 de 2016</i>
<b>ORGANOS DE ASESORÍA, CONSULTA, EVALUACIÓN Y COORDINACIÓN</b>	
<b>Consejo de Gobierno</b>	Existirá un Consejo de Gobierno, con carácter de órgano de consulta, asesoría, evaluación y coordinación de los asuntos generales de la Administración Municipal, conformado por los secretarios de despacho y por los demás funcionarios que determine el alcalde. <i>Artículo 47, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Comisión de personal</b>	N/A
<b>Consejo Territorial de Planeación</b>	<i>Artículo 49, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Consejo Municipal de Desarrollo Rural</b>	<i>Artículo 49, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Comité Municipal de política social</b>	<i>Artículo 49, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Comité de Cultura</b>	<i>Artículo 49, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>
<b>Comité de gestión del riesgo</b>	<i>Artículo 49, Decreto Municipal 213 de 2016.</i>

## 5.2 Capacidad Financiera del municipio

Para el análisis de la capacidad financiera del municipio se consultaron principalmente tres fuentes: las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos solicitada a la Secretaría de Hacienda Municipal en el período 2016 al 2020, el análisis financiero contenido en el documento del Plan de Desarrollo Municipal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio con fecha a 2021.

Es importante resaltar que esta información resulta de vital importancia para realizar un diagnóstico respecto al estado de recursos que han ingresado al municipio, por concepto de instrumentos alternos de financiación, así como para el análisis de la capacidad financiera con la que cuenta Palmira para la financiación de los proyectos que serán planteados en el programa de ejecución en el marco de la actual la revisión de su Plan de Ordenamiento Territorial.

### 5.2.1 Ingresos y Gastos del municipio

Con el propósito de contextualizar al municipio en términos de ingresos y gastos generales respecto a las vigencias inmediatamente anteriores, según las ejecuciones de ingresos del municipio se puede evidenciar que Palmira es un municipio que cuenta con cerca de \$600.000 millones por concepto de ingresos totales anuales, aproximadamente.

La Tabla 2 presenta los ingresos discriminados para el municipio de Palmira para el período 2017 al 2020. Se resalta que en las vigencias analizadas no se reportan ingresos provenientes de instrumentos de financiación del suelo, tales como participación en plusvalía, contribución de valorización, cargas u obligaciones urbanísticas, uso y aprovechamiento económicos del espacio público, entre otros.

**Tabla 2**  
Ingresos municipio de Palmira 2017-2020 (cifras en millones)

TOTAL INGRESOS	2017	2018	2019	2020
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	\$ 319.291	\$ 333.653	\$ 363.311	\$ 365.796
<b>TRIBUTARIO</b>	\$ 169.412	\$ 176.032	\$ 190.137	\$ 188.516
PRINCIPALES RENTAS	\$ 128.206	\$ 131.372	\$ 145.363	\$ 143.108
Impuesto Predial Unificado	\$ 62.915	\$ 64.220	\$ 71.102	\$ 67.570
Industria y Comercio	\$ 52.906	\$ 54.114	\$ 60.460	\$ 64.165
Sobretasa Gasolina	\$ 12.384	\$ 13.037	\$ 13.801	\$ 11.373
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	\$ 149.878	\$ 157.621	\$ 173.174	\$ 177.280
PRINCIPALES RENTAS	\$ 148.239	\$ 154.083	\$ 171.874	\$ 176.738
Tasas y Derechos	\$ 10.078	\$ 9.673	\$ 13.476	\$ 12.841
Multas y Sanciones	\$ 13.070	\$ 14.245	\$ 12.205	\$ 7.956
Transferencias	\$ 125.091	\$ 130.165	\$ 146.193	\$ 155.941
<b>FONDOS ESPECIALES</b>	\$ 103.527	\$ 111.733	\$ 125.781	\$ 143.707
<b>RECURSOS DEL CAPITAL</b>	\$ 52.350	\$ 116.783	\$ 173.056	\$ 50.752
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</b>	\$ 2.396	\$ 2.658	\$ 13.118	\$ 2.693
<b>INGRESOS SGR</b>	\$ 49	\$ 42	\$ 42	\$ 0
<b>TOTAL INGRESOS</b>	\$ 477.612	\$ 564.870	\$ 675.307	\$ 562.948

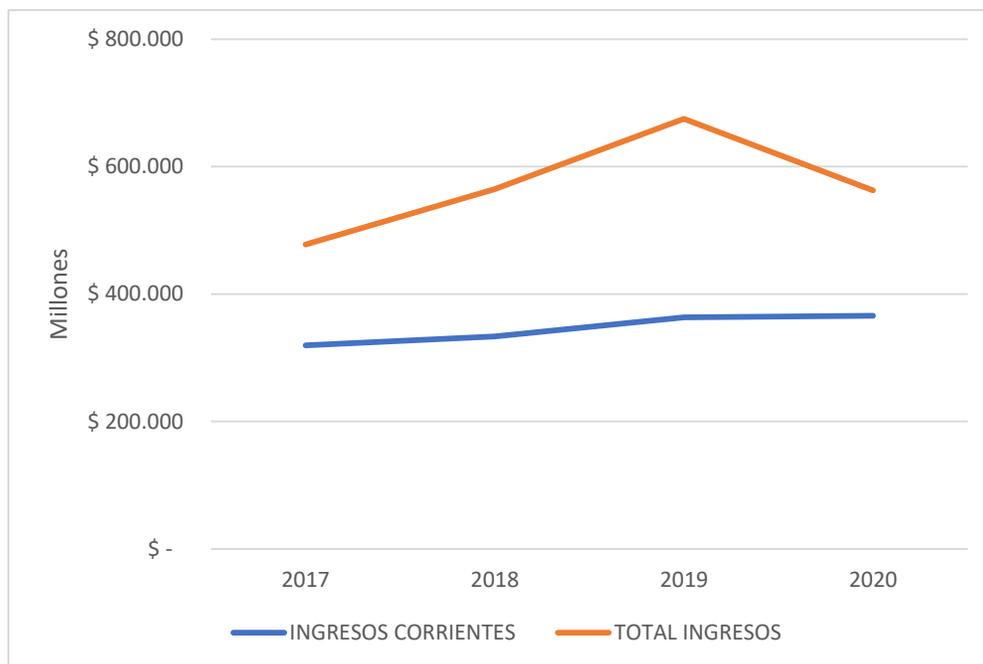
**Fuente:** elaboración propia con base en las ejecuciones de ingresos de la Secretaría de Hacienda

En la Tabla 2 y la Gráfica 1 **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se observa que el total de ingresos, así como los ingresos corrientes (que abarcan los ingresos tributarios y no tributarios) han mantenido un crecimiento en el periodo analizado, con excepción del año 2020 donde hubo una contracción en el total de ingresos del municipio representada principalmente por la reducción en los ingresos por concepto de recursos de capital; no obstante si se analizan los ingresos corrientes, estos presentan un leve aumento comparados con la vigencia

inmediatamente anterior, aun con las implicaciones que trajo para esa vigencia particular la situación generada por la pandemia del COVID-19.

### Gráfica 1

Comportamiento Ingresos Totales e Ingresos Corrientes en Palmira, 2017-2020



**Fuente:** Elaboración propia con base en las ejecuciones de ingresos de la Secretaría de Hacienda

En lo relacionado con la composición de los ingresos del municipio para la vigencia 2020, del total de los ingresos, en promedio el 65% lo conforman los ingresos corrientes (tributarios 33% y No tributarios 32%), y el 35% restante está compuesto por los ingresos no corrientes (Fondos Especiales 26% y Recursos de Capital 9%). Sin embargo, en términos generales, el 53 % del total de los ingresos corrientes del municipio proviene de transferencias, principalmente de la Nación (incluye transferencias de Fondos especiales). Adicionalmente, la mayor participación en el total de los ingresos tributarios, la representan el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio.

En lo correspondiente al comportamiento de los gastos se tomó como referencia la información contenida en el DTS del Plan de Desarrollo 2020-2023 para las dos vigencias inmediatamente anteriores, tal como se presenta en la Tabla 3, Si bien en el tema de ingresos se presentan diferencias con lo establecido en la Tabla 2, para el análisis de los gastos se tendrán en cuenta los pesos de participación del componente de los gastos, más que los valores absolutos. En ese

orden se puede observar que, según las vigencias analizadas, los gastos de funcionamiento representan en promedio el 20% del total de gastos, los gastos de inversión el 75%, y el servicio de la deuda, está por el orden del 5% aproximadamente.

**Tabla 3.**  
 Ingresos y Gastos Municipales de Palmira 2019-2020

	\$ millones		Crec. % 2019/2020	Participación %	
	2019	2020		2019	2020
<b>Ingresos Totales</b>	<b>551.503</b>	<b>505.590</b>	<b>-8,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	471.228	502.067	6,5	85,4	99,3
Ingresos Tributarios	195.475	201.921	3,3	35,4	39,9
Ingresos No Tributarios	31.166	25.892	-16,9	5,7	5,1
Transferencias*	244.587	274.254	12,1	44,3	54,2
<b>Ingresos de Capital</b>	80.275	3.523	-95,6	14,6	0,7
Desembolsos del Credito	77.493	0	-100,0	14,1	0,0
Otros**	2.782	3.523	26,6	0,5	0,7
<b>Gastos Totales</b>	<b>551.503</b>	<b>505.590</b>	<b>-8,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Funcionamiento	97.437	110.908	13,8	17,7	21,9
Inversión***	420.928	369.362	-12,3	76,3	73,1
Servicio de la Deuda	33.138	25.320	-23,6	6,0	5,0

\*Incluye Transferencias de Fondos Especiales

\*\*Incluye Recursos de Cofinanciación, rendimientos e ingresos de los Establecimientos públicos

\*\*\* Incluye Transferencias a Terceros y Establecimientos públicos

**Fuente:** Tomado del Plan de Desarrollo 2020-2023 – Ejecuciones Presupuestales del municipio de Palmira 2019 – 2020.

Con relación a los gastos de inversión, que para las vigencias 2019 y 2020 tuvieron cifras de \$420.928 millones y 369.362 millones, respectivamente, es importante resaltar que cerca del 60% de estos gastos corresponden a gastos de cobertura y funcionamiento de servicios básicos de educación y salud, y en su gran mayoría, se financian con los recursos del Sistema General de Participación. Por lo tanto, en términos generales se puede observar que para el financiamiento de los proyectos de ordenamiento territorial solo se podrá acceder a recursos que estén dentro del 40% restante de los gastos de inversión del municipio de Palmira.

Por lo anterior, se hace necesario analizar en la etapa de formulación los diferentes instrumentos de financiación dispuestos para el ordenamiento del territorio, y precisar cuáles de estos podrán ser reglamentados en el municipio de Palmira, de tal forma que se puedan obtener recursos complementarios que permitan el desarrollo del programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.

Se destaca que dentro del Plan de Desarrollo está contemplado el fortalecimiento de las finanzas municipales para poder cumplir con las metas establecidas, y donde la actualización catastral,

así como el mejoramiento de la recaudación del impuesto predial, tienen un papel predominante para el fortalecimiento de los ingresos propios.

### 6.2.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo

Finalmente, y con el propósito de analizar los ingresos y gastos estimados para las vigencias futuras en el municipio, a continuación, se presenta un extracto del Plan Financiero del marco fiscal de mediano plazo de Palmira actualizado a la vigencia 2021 que contiene las proyecciones hasta la vigencia 2031.

**Tabla 4.**  
Ingresos y Gastos del municipio de Palmira 2022-2031

CONCEPTOS	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
INGRESOS CORRIENTES	541.927	558.185	574.931	592.179	609.944	628.242	647.090	666.502	686.497	707.092
RECURSOS DE CAPITAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	126.371	131.870	137.619	143.630	149.915	156.488	163.362	170.551	178.070	185.935
GASTOS DE INVERSION	383.940	399.346	414.856	429.348	441.930	456.514	473.481	489.987	508.427	521.157
<b>SUPERAVIT O DEFICIT PRIMARIO</b>	<b>31.616</b>	<b>26.970</b>	<b>22.456</b>	<b>19.201</b>	<b>18.099</b>	<b>15.240</b>	<b>10.247</b>	<b>5.964</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda de Palmira

Con base en lo analizado en el numeral anterior, se tiene que del total de los ingresos corrientes estimados para el municipio de Palmira, descontando los gastos recurrentes tales como los necesarios para la operación y funcionamiento de la administración, así como las inversiones sectoriales sociales y los compromisos de deuda pública, se tiene en promedio un total anual proyectado de \$200.000 millones que pueden ser asociados a proyectos relacionados con el ordenamiento territorial, y que deberán alinearse con el programa de ejecución definido para el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Palmira.

### 6.2.2 Recursos necesarios para la elaboración del POT (Estudios y Equipo Técnico Requerido)

A continuación, se relacionan los recursos necesarios para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Palmira, proyectados para las vigencias 2021 a 2023. Esta suma asciende a \$3.306.268.032; los cuales incluyen la contratación del equipo técnico para la formulación del POT, el programa de participación ciudadana, y la ejecución de los estudios de riesgo requeridos para la concertación del componente ambiental.

**Tabla 5**  
Recursos necesarios para el proceso de formulación del POT

Concepto	Total	Fuentes de Financiación
Equipo Técnico POT (2021-2023)	\$ 1.877.840.000	100% Recursos Propios
Estudios de Riesgo*	\$ 1.319.631.929	83% - Recursos Propios 17% - OSSO, Universidad del Valle
Programa de Participación Ciudadana	\$ 108.796.103	46% - Recursos Propios 54% - CorfePalmira
<b>Total</b>	<b>\$ 3.306.268.032</b>	

\* Valor según el Estudio del Sector, donde el municipio de Palmira aportaría el 83% del total, equivalente a \$1.099.693.274. El 17% restante corresponderá a aportes realizados en personal y equipos a través de

un contrato interadministrativo con el Observatorio Sismológico y Geofísico del Suroccidente – OSSO, adscrito al Departamento de Geografía de la Universidad del Valle. **Fuente:** Secretaría de Planeación Municipal

Es importante resaltar que al actual proceso de revisión de POT lo precedió el programa de POT moderno, liderado por el DNP a través de la celebración del contrato interadministrativo derivado N° 216197, suscrito entre ENTerritorio (antes FONADE) y el municipio de Palmira – Valle Del Cauca, cuyo objeto consistió en: “Realizar la administración jurídica y financiera de los recursos aportados por el municipio de Palmira departamento de Valle del Cauca; para el desarrollo de las actividades que se requieran en el marco de la implementación del programa *POT/POD modernos en el municipio.*”, el cual tuvo como fecha de vencimiento de su plazo de ejecución el 30 de junio de 2020 y un valor de \$325.689.000.

No obstante, por diferentes inconvenientes técnicos y administrativos el contrato no pudo llegar a feliz término, dejando como resultado solamente algunos insumos que han sido considerados por el equipo actual durante la etapa de diagnóstico.

### 5.3 Límites Área Municipal y Conflicto con municipios Vecinos

En la revisión de los límites Municipales, como un primer análisis de la información cartográfica recogida se incluye las siguientes fuentes:

- Marco Geoestadístico Nacional (DANE)
- Capas oficiales de corregimientos, comunas, barrios provenientes de la carpeta GENERAL/POT
- CVC
- Plan de Ordenamiento Territorial Departamental
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC- Datos abiertos

Esta revisión, permitió identificar una diferencia en el área total del municipio en cada una de las fuentes cartográficas y en relación con el área total reportada en el Artículo 1 de los Acuerdos 109 de 2001, 080 de 2011 y 192 de 2014. Dichas diferencias se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 6**

Áreas del municipio de Palmira, según varias fuentes de información.

#### RESUMEN DIFERENCIAS EN EL ÁREA TOTAL MUNICIPAL SEGÚN LA FUENTE

FUENTE	ÁREA	
	km2	Ha
Acuerdo 109 de 2001 – Artículo 1, Acuerdo 080 de 2011 – Artículo 1, Decreto 192 de 2014 – Artículo 1, Anuario Estadístico de Palmira 2021 – numeral 1.4.	1.162	116.200
Anuario Estadístico de Palmira 2021 numeral 1.15,	1.028	102.800
Límite Municipal, cartografía carpeta GENERAL/POT	1.009	100966
Geoportal CVC	1.007	100799
GDB POTD 2019	1.003	100327

Información espacial Marcó Geoestadístico Nacional (DANE-IGAC)	1.005	100532
Geoportal IGAC, 2021	1.005	100.505

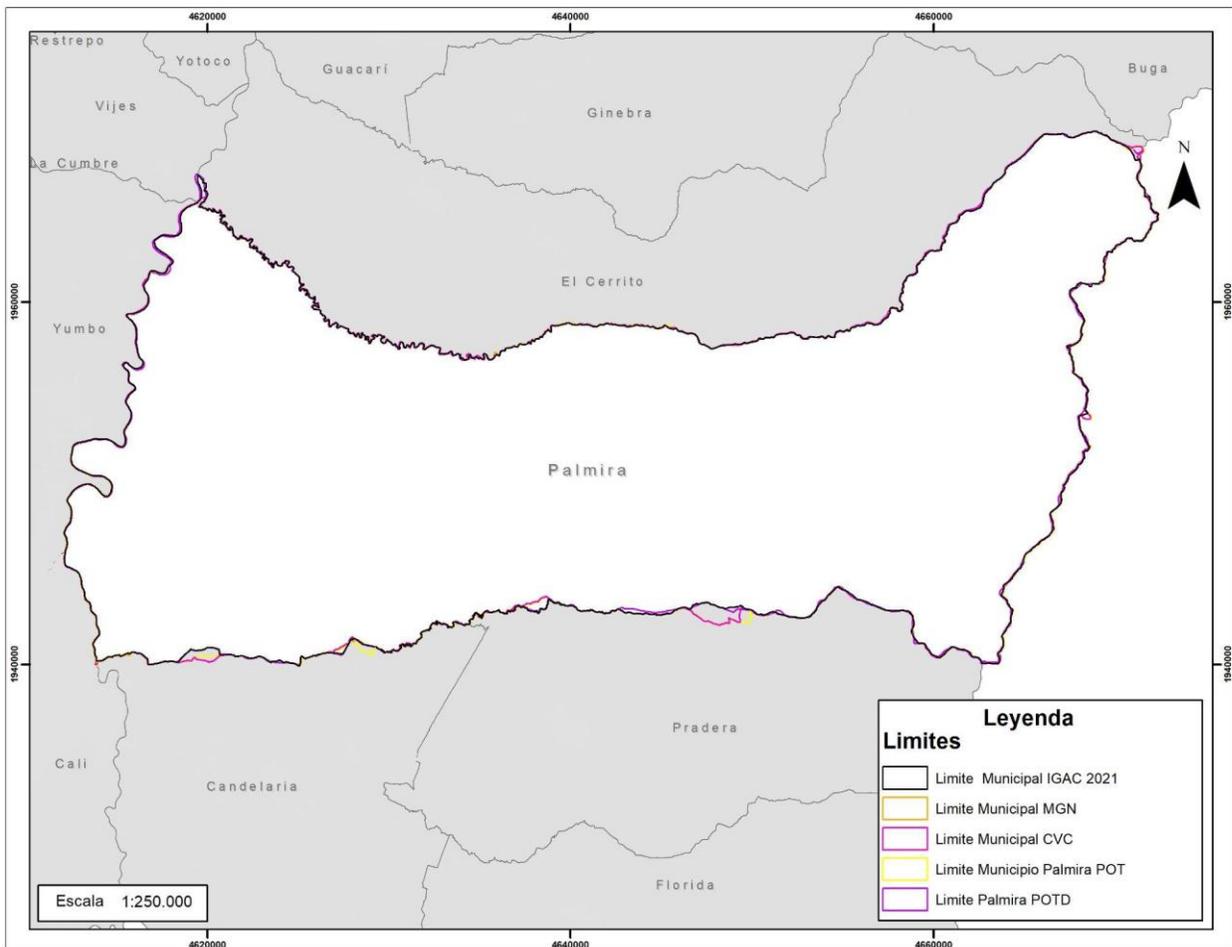
**Fuente:** Elaboración propia, 2021

Las anteriores áreas corresponden al límite municipal según la fuente descrita, para el caso esta fue calculada en el sistema de coordenadas origen nacional de acuerdo con lo definido por la resolución 475 del 2020 emitida por el IGAC.

Habiendo identificado estas inconsistencias se radicaron dos solicitudes: una dirigida al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y otra dirigida a la Gobernación del Valle del Cauca. De manera específica se solicitó a cada entidad dar cuenta del área total del municipio de Palmira y suministrar los soportes jurídicos y cartográficos de dicha área.

Debido a las inconsistencias en relación con las áreas, y al límite municipal se presentan una serie de imágenes que contienen las diferentes capas cartográficas para delimitación, de acuerdo con la información fuente, lo cual se demuestra a continuación:

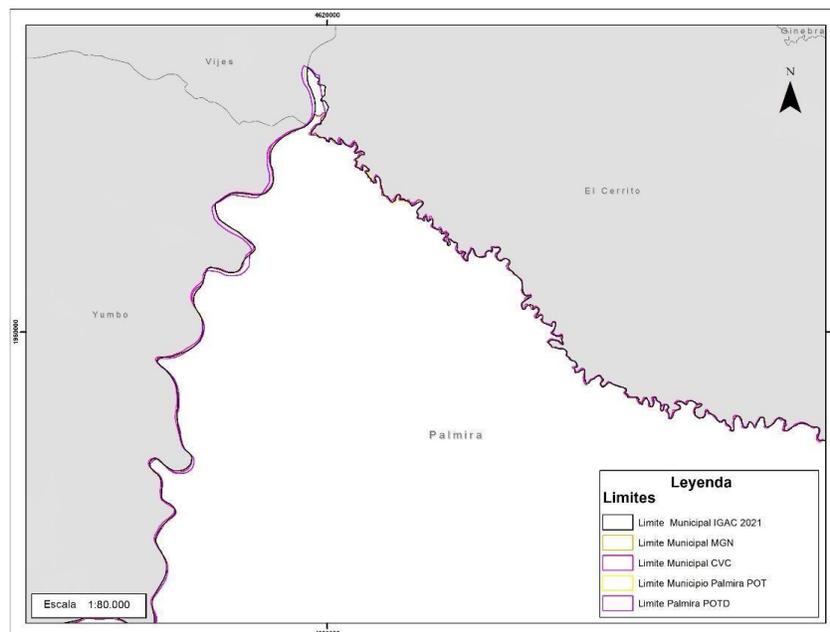
Figura 1  
Perímetro Municipal



Fuente: Elaboración propia, 2021

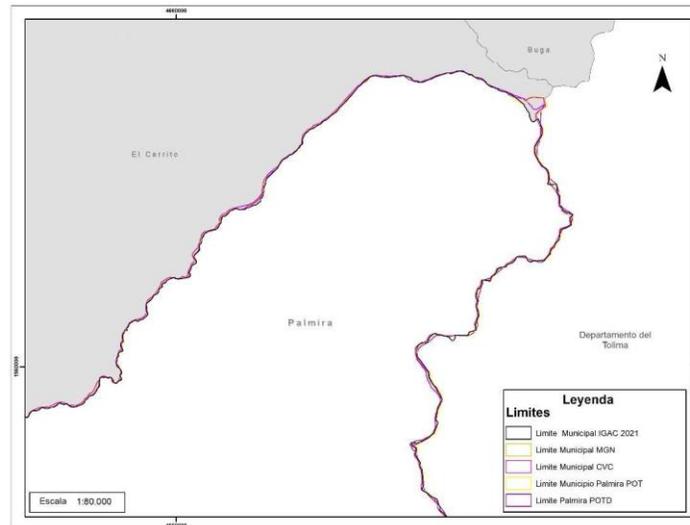
Si bien, las diferencias a escala general son mínimas, es posible apreciarlas en una escala de mayor detalle, como se ve en las imágenes a continuación. Por lo anterior, el límite municipal que se utiliza como oficial dentro del proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Palmira, corresponde al descargado en el Geoportal del IGAC para el año 2021.

Figura 2  
Detalle del perímetro municipal en su costado noroccidental.

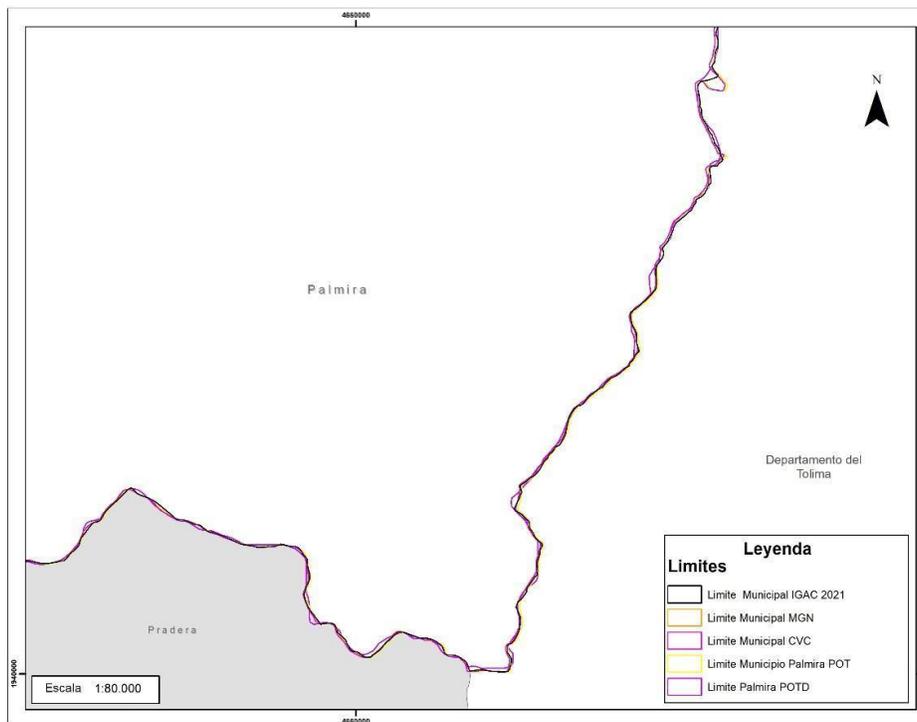


Fuente: Elaboración propia, 2021.

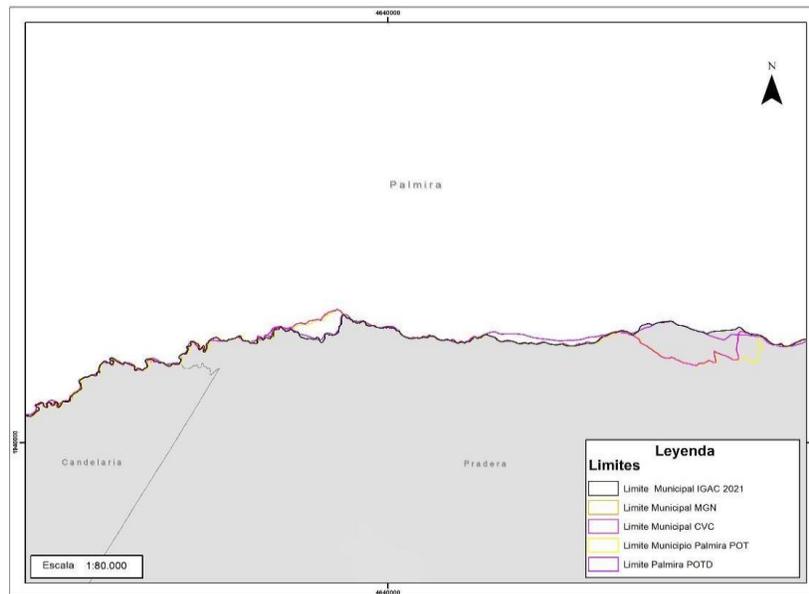
Figura 3  
Detalle del perímetro municipal en su costado nororiental.



Fuente: Elaboración propia, 2021.  
Figura 4  
Detalle del perímetro municipal en su costado suroriental.

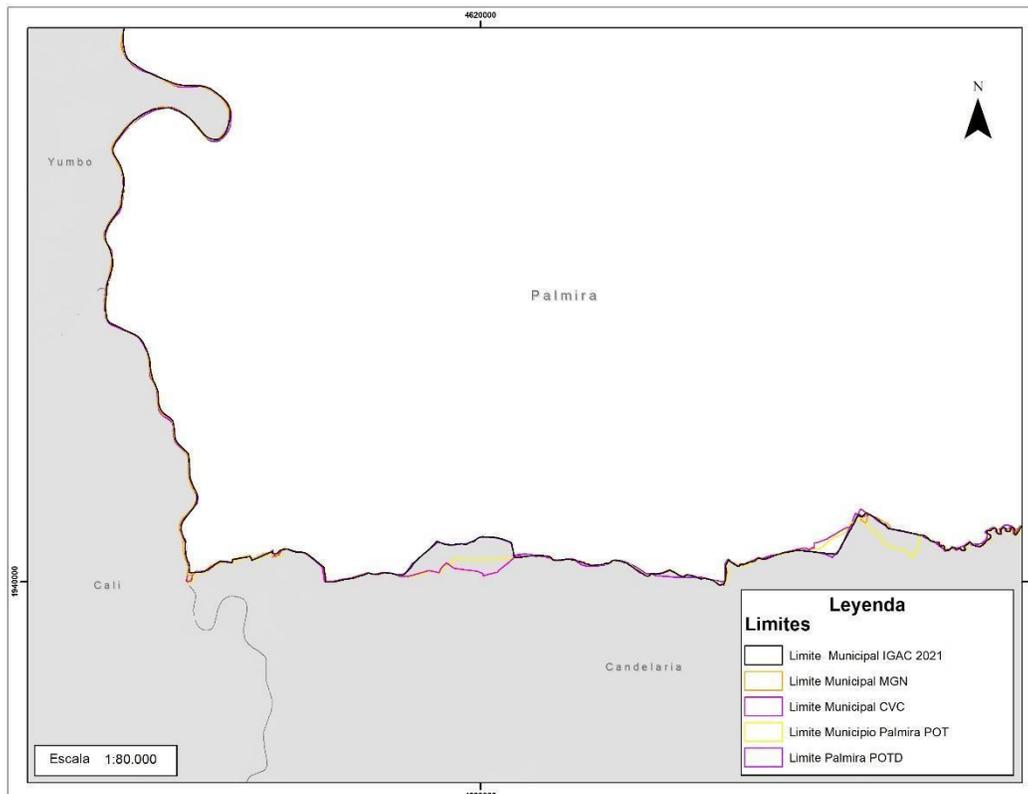


Fuente: Elaboración propia, 2021.  
Figura 5  
Detalle del perímetro municipal en su costado sur



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Figura 6  
Detalle del perímetro municipal en su costado suroccidental.



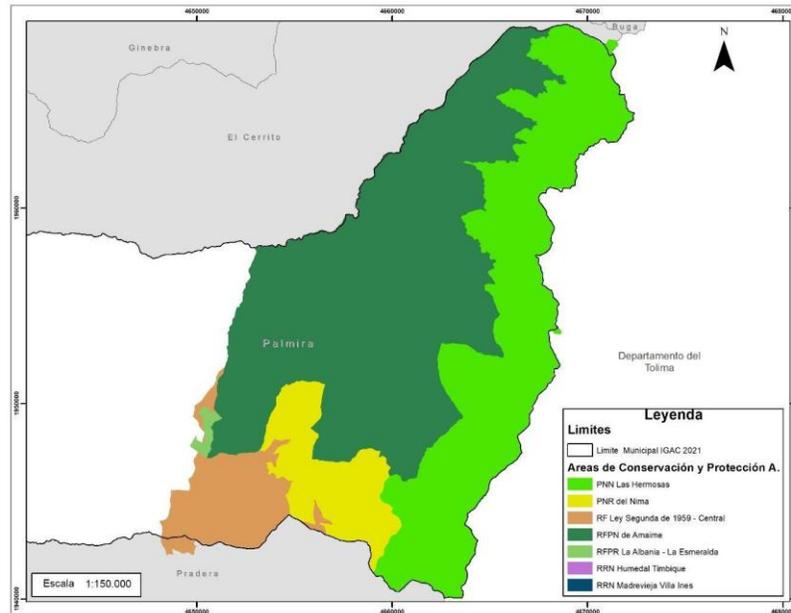
Fuente: Elaboración propia, 2021.

Como se pudo demostrar en cada una de las anteriores imágenes, las diferencias del límite municipal de Palmira se presentan a lo largo de todo el municipio, en algunos casos se tienen mayores dimensiones y en otras menores dimensiones.

De igual manera en el proceso de la revisión cartográfica de la información del POT vigente se evidencian inconsistencias en algunas temáticas que se desarrollaran a continuación:

- **Áreas de conservación y protección ambiental:** para algunas de las ACPA definidas en el POT, varían respecto al nuevo límite IGAC 2021, lo cual será demostrado en la siguiente imagen y tabla:

Figura 7  
 Detalle del Límite Municipal y las Áreas de Conservación y Protección Ambiental.



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

Tabla 7  
 Áreas de conservación y protección ambiental en límite municipal de Palmira

Áreas de Conservación y Protección Ambiental	Área (Ha) POT Vigente	Área (Ha) Límite 2021	Diferencia
PNR del Nima	3033,00	3032,30	0,71
RFPR La Albania – La Esmeralda	164,78	164,78	0,00

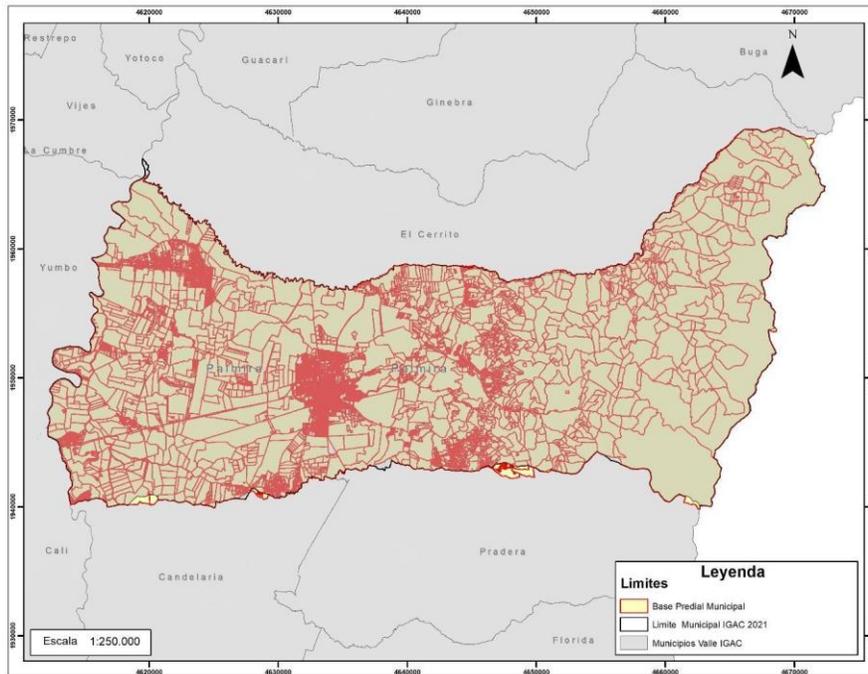
PNN Las Herosas	11848,76	11780,19	68,56
RF Ley Segunda de 1959 – Central	2792,59	2531,98	134,89
RFPN de Amaime	18188,07	18132,64	55,43
RRN Humedal Timbique	53,00	53,00	0,00
RRN Madre Vieja Villa Ines	11,99	11,99	0,00
<b>Total</b>	<b>36092,19</b>	<b>35832,60</b>	<b>259,59</b>

**Fuente:** Elaboración propia, 2021

Se determina que las áreas de conservación y protección ambiental para el municipio de Palmira son las que se encuentran dentro del límite municipal utilizado en el proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento territorial, sin embargo, es de aclarar que no corresponde a que se estén disminuyendo áreas de protección, esto debido a los ajustes e impresiones cartográficas evidenciadas anteriormente.

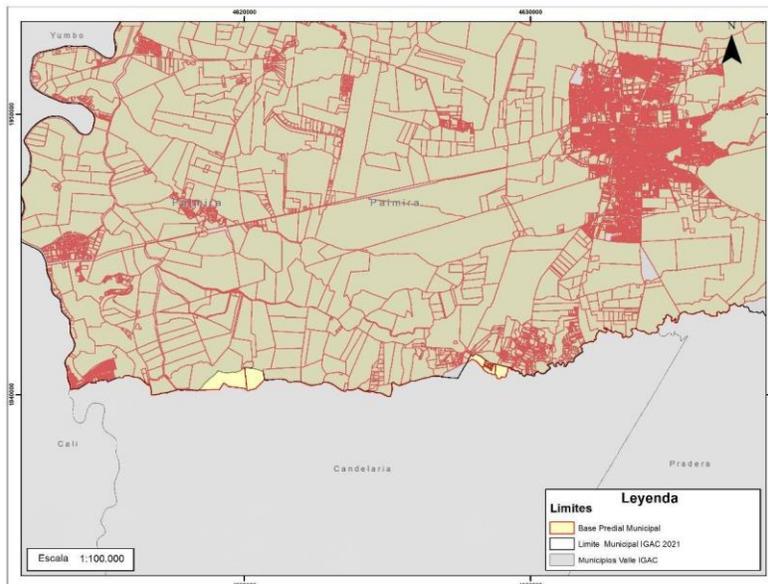
- Base terreno predial municipal: Dentro de la información predial con la que cuenta el municipio de Palmira, y realizando la superposición con el límite municipal IGAC 2021, se evidencia que algunos predios no hacen parte del municipio de manera parcial y/o total, lo cual se representa en las siguientes imágenes:

Figura 8  
 Detalle del Límite Municipal y la Base terreno Predial Palmira



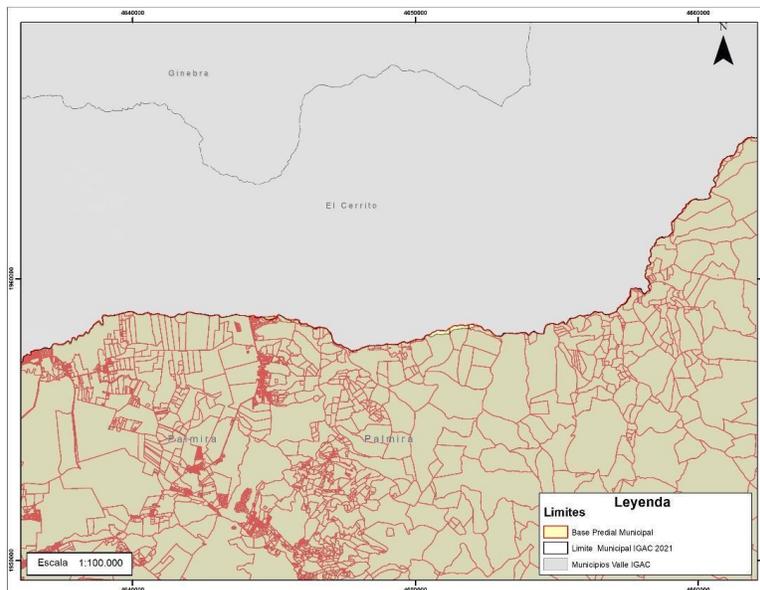
**Fuente:** Elaboración propia, 2021

Imagen 1. Detalle del Limite Municipal y la Base terreno Predial Palmira-municipio de Candelaria.



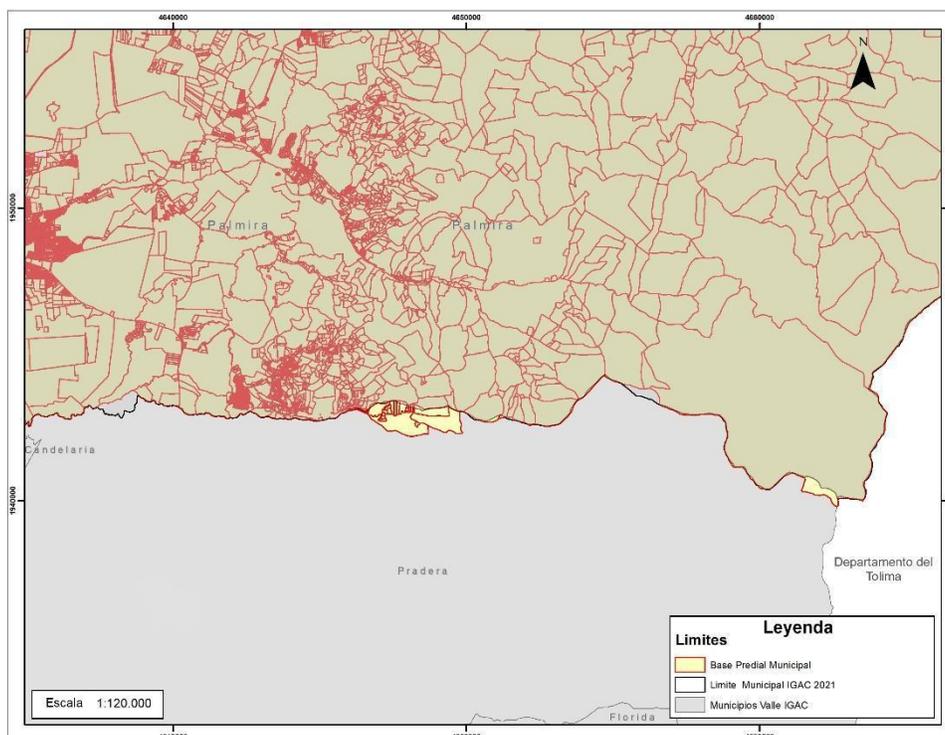
Fuente: Elaboración propia, 2021

Figura 9  
Detalle del Limite Municipal y la Base terreno Predial Palmira-municipio de Cerrito.



Fuente: Elaboración propia, 2021

Figura 10  
Detalle del Límite Municipal y la Base terreno Predial Palmira-municipio de Pradera.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Los terrenos prediales que se encuentran totalmente por fuera del municipio, según el límite municipal 2021, se localizan principalmente en los municipios vecinos Candelaria, El Cerrito y Pradera con un total de 70 terrenos prediales, enlistados en la siguiente tabla:

**Tabla 8.**  
Terrenos prediales fuera de los límites de Palmira.

ID	municipio	Código Predial	Matricula
1	Candelaria	7652000010000001406160 00000000	106246
2		7652000010000001300190 00000000	378-43621
3		7652000010000001300200 00000000	378-43622
4		7652000010000001300230 00000000	2.3909990167456 E+17
5		7652000010000001300220 00000000	378-34831
6		7652000010000001300250 00000000	0378-59008
7		7652000010000001300210 00000000	0378-53572
8		7652000010000001300240 00000000	2.3909990167456 E+17
9		7652000010000001300330 00000000	378-78693

ID	municipio	Código Predial	Matricula
10		7652000010000001300320 00000000	1.472001015126E +17
11		7652000010000001300350 00000000	378-215638
12		7652000010000001302610 00000000	378-0044804-86
13		7652000010000001702160 00000000	378-0055944- 2000
14		7652000010000001300340 00000000	NA
15		7652000010000001402120 00000000	378-36033
16		7652000020000000502140 00000000	378-4824
17		7652000020000000502120 00000000	378-0060239-81
18		7652000020000000502240 00000000	378-22522
19		7652000020000000509050 00000000	378-175151
20		7652000020000000503220 00000000	378-31420
21		7652000020000000517580 00000000	378-166642
22		7652000020000000502360 00000000	378-0078792-94
23		7652000020000000508320 00000000	378-59915
24		7652000020000000517570 00000000	378-166638
25		7652000020000000502900 00000000	378-166640
26	Pradera	7652000020000000517590 00000000	378-166644
27		7652000020000000580030 00000000	NA
28		7652000020000000502550 00000000	378-98857
29		7652000020000000504550 00000000	39206
30		7652000020000000510110 00000000	378-101617
31		7652000020000000507840 00000000	378-69104
32		7652000020000000504870 00000000	378-62464
33		7652000020000000505820 00000000	378-52796

ID	municipio	Código Predial	Matricula
34		7652000020000000505830 00000000	378-0052796-87
35		7652000020000000505910 00000000	378-36694
36		7652000020000000505900 00000000	378-36698
37		7652000020000000505890 00000000	378-36696
38		7652000020000000507830 00000000	378-69103
39		7652000020000000516940 00000000	378-138601
40		7652000020000000523130 00000000	378-175149
41		7652000020000000523120 00000000	378-175148
42		7652000020000000523110 00000000	378-175147
43		7652000020000000523080 00000000	378-175144
44		7652000020000000523090 00000000	378-175145
45		7652000020000000523100 00000000	378-175146
46		7652000020000000523070 00000000	378-175143
47		7652000020000000523050 00000000	378-175141
48		7652000020000000523040 00000000	378-175139
49		7652000020000000523030 00000000	378-175140
50		7652000020000000523060 00000000	378-175142
51		7652000010000002101450 00000000	378-0113393-98
52		7652000020000000801000 00000000	NA
53		7652000020000000800990 00000000	NA
54	El Cerrito	7652000020000000800980 00000000	NA
55		7652000020000000800910 00000000	378-26704
56		7652000010000000103030 00000000	378-96261
57		7652000010000000806060 00000000	0378-36245

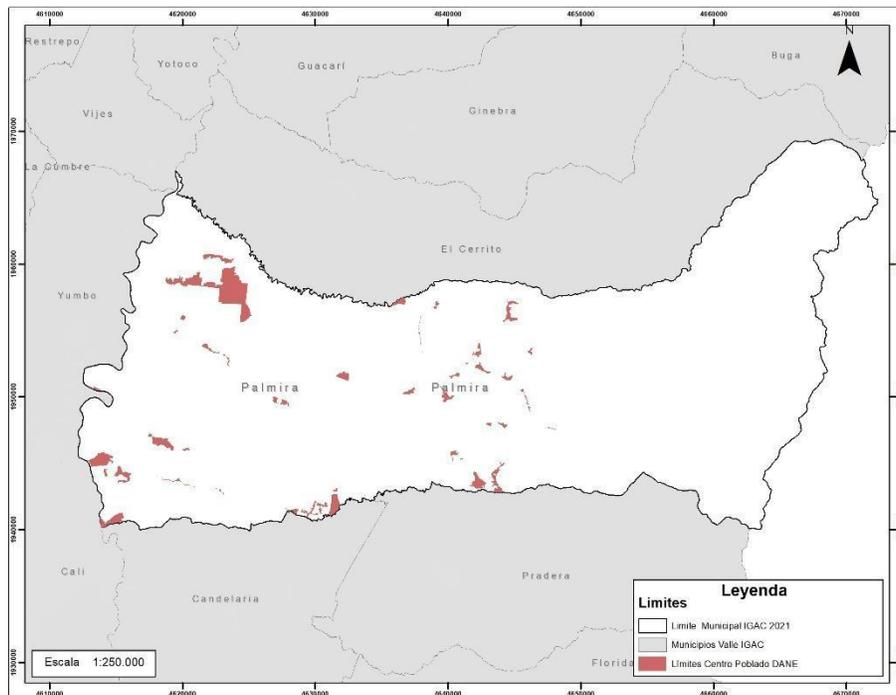
ID	municipio	Código Predial	Matricula
58		7652000010000000800530 00000000	378-95164
59		7652000010000000800650 00000000	378-34086
60		7652000010000000800950 00000000	378-132215
61		7652000010000000101380 00000000	378-145137
62		7652000010000000104580 00000000	378-180366
63		7652000010000002101620 00000000	378-0101810-97
64		7652000010000000808040 00000000	NA
65		7652000010000000102280 00000000	0
66		7652000010000000808020 00000000	NA
67		7652000010000000808030 00000000	NA
68		7652000020000000106440 00000000	378-0123787- 2001
69		7652000020000000106750 00000000	378-150845
70		7652000020000000106780 00000000	378-129319

**Fuente:** Límite municipal 2021

Los predios de la Tabla 8 no pertenecen al municipio de Palmira, de acuerdo con el límite municipal del IGAC, sin embargo, estos sí tributan al municipio. Es importante considerar la escala de levantamiento de la información, pues la información catastral del área rural se da a una escala de 1:10.000, mientras que la delimitación del IGAC es levantada a 1:25.000.

- Centros poblados DANE: Dentro de la información disponible del Departamento Administrativo Nacional de Estadística se cuenta con la información correspondiente a los Centros poblados y/o asentamientos en el suelo rural, que para el caso y según el último censo del año 2018 el municipio de Palmira cuenta con 45 Centros poblados los cuales se evidencian en la siguiente imagen:

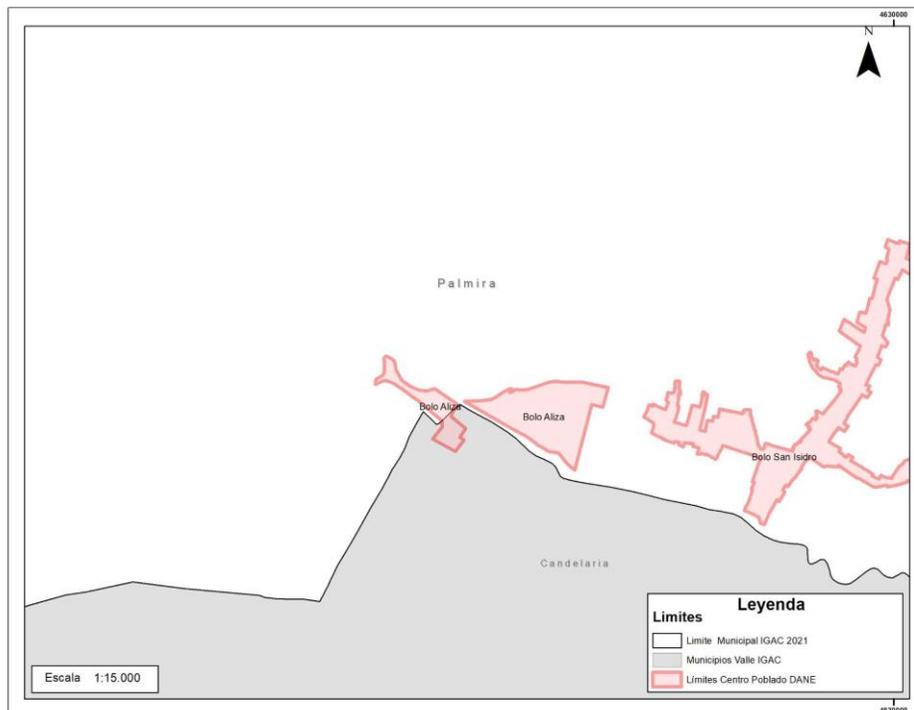
**Figura 11**  
 Detalle del límite Municipal y Centros Poblados DANE



Fuente: Elaboración propia, 2021.

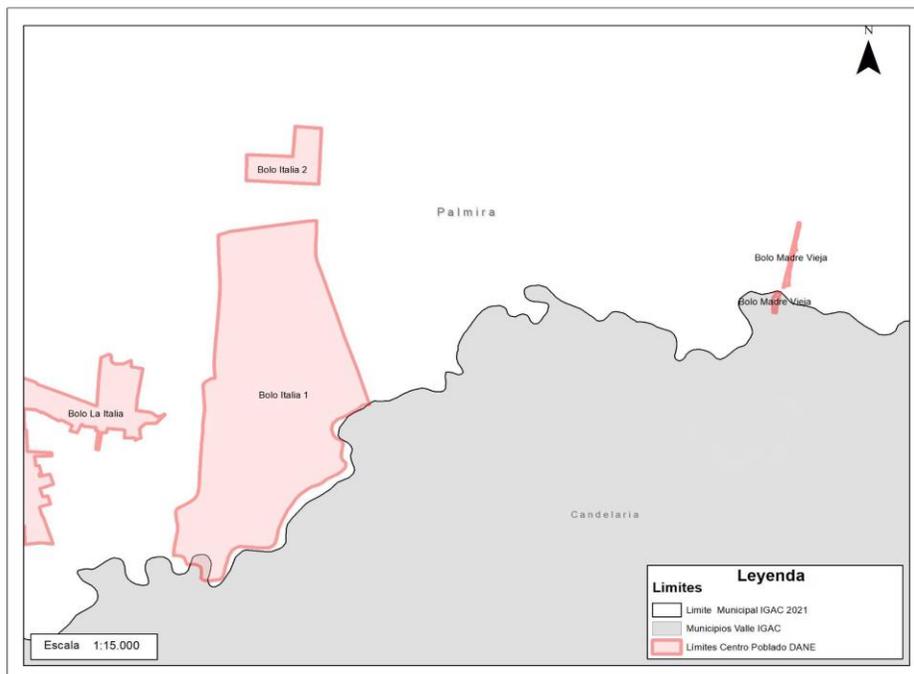
Sin embargo, en el caso del centro poblado de Amaime este tiene una parte de su extensión en el municipio de El Cerrito, lo mismo sucede con el municipio de Candelaria que tiene parte de los centros poblados de Bolo Madre Vieja, Bolo la Italia 1 y Bolo Alizal, ver Figura 12

**Figura 12**  
Detalle del límite Municipal y Centros Poblados DANE Bolo Alizal



Fuente: Elaboración propia, 2021

**Figura 13**  
Detalle del límite Municipal y Centros Poblados DANE Bolo La Italia y Bolo Madre Vieja.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

De acuerdo con lo evidenciado a lo largo de la presente sección de límites y conflicto con municipios vecinos, es importante tener en cuenta la comunicación emitida por el IGAC a el municipio de Palmira el pasado 25 de noviembre del 2020:

*Si persisten las dudas sobre los límites del municipio de Palmira, es necesario realizar la revisión del límite en el marco del proceso de deslinde conforme a lo establecido en la Ley 1447 de 2011 y su Decreto 1170 de 2015. La entidad territorial interesada en el examen de límites debe complementar los requisitos que se encuentran establecidos en el artículo 2.2.2.4.1, Requisitos de la solicitud de examen de límites del Decreto 1170 de 2015, Reglamentario de la Ley 1447 de 2011, en los siguientes puntos:*

- 1. La identificación de la entidad o entidades territoriales que solicitan el examen del límite, los nombres y apellidos, documento de identidad y dirección de su representante legal.*
- 2. El objeto exacto de la petición, donde se precise el área, el sector, la parte o si se trata de la totalidad del límite respecto del cual se solicita el examen.*
- 3. Las razones en que se apoya la solicitud, con indicación expresa del literal del artículo 2° de la Ley 1447 del 2011 en que se fundamenta la petición.*
- 4. La relación de los documentos y demás pruebas que se acompañan, junto con una copia de las normas vigentes donde consta el límite o, el original de la manifestación donde se haga constar que se trata de un límite tradicional, la cual debe ser expedida por el representante legal de la entidad o entidades territoriales solicitantes. Cuando se manifieste que se trata de un límite tradicional, se deben allegar los elementos de juicio y las pruebas relacionadas en el artículo 6° de la Ley 1447 del 2011.*
- 5. La firma del representante legal de la entidad o entidades territoriales solicitantes. Estos requisitos deben cumplirse cuando la petición provenga de una, varias o de todas las entidades territoriales interesadas en el examen de límites.*

De acuerdo con la respuesta recibida por el IGAC, y en reconocimiento de esta entidad como máxima autoridad en asuntos catastrales, en el marco de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Palmira, se utilizará la información cartográfica de límites administrativos suministrada por dicha entidad.

#### **5.4 Criterios legales para la clasificación del suelo**

El Capítulo II de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios, en ejercicio de la función pública que les compete, encaminadas a definir la ocupación y el manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales del territorio. En otras palabras, el ordenamiento territorial buscar localizar los habitantes, las actividades y las infraestructuras del territorio de forma tal que su disposición contribuya a la planificación económica y social.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, la acción urbanística inicial mediante la cual los municipios ejercen la función pública de ordenamiento del territorio es la clasificación del suelo, la cual debe estar contenida en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Por esta razón, el artículo 12 *ibidem*, establece que el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial debe contener la clasificación del suelo con la correspondiente fijación del perímetro, en los siguientes términos:

**Artículo 12º. Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:**

(...)

2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

A su turno, el artículo 15 *ibidem*, modificado por la Ley 902 de 2004, dispone que la clasificación y delimitación de los suelos corresponde a una norma urbanística de tipo estructural, constituyendo por consiguiente un precepto que goza de prevalencia jurídica sobre las demás normas urbanísticas, en tanto que las otras disposiciones no pueden contravenir o modificar la clasificación y delimitación de los suelos. Adicionalmente, la connotación de norma urbanística estructural impide que la clasificación de los suelos pueda ser variada con facilidad, como quiera que su modificación solo puede emprenderse: con ocasión de la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial, esto es cada 12 años; por motivos excepcionales, con el cumplimiento de las condiciones señaladas por el artículo 6 del Decreto Nacional 4002 de 2004, compilado por el Decreto 1077 de 2015; o para desarrollar programas de vivienda de interés social o prioritaria mediante la incorporación al perímetro urbano de suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana en los términos señalados por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la Ley 388 de 1997, el territorio puede clasificarse en tres tipos de suelo, así:

1. **Suelo urbano:** *Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.*

*Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario<sup>1</sup>.*

2. **Suelo de expansión urbana:** *“Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución.*

*La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.*

*Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su*

---

<sup>1</sup> Artículo 31, Ley 388 de 1997.

*desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas*<sup>2</sup>.

3. **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”*<sup>3</sup>.

Ahora bien, el artículo 30 *ibidem* establece que al interior de las anteriores clases de suelo puede establecerse la categoría de **“suelo protección”** y, para el suelo rural señala una categoría adicional el “suelo suburbano”. Estas categorías de suelo se encuentran definidas en los siguientes términos:

- **Suelo de protección:** *“Constituido por las zonas y áreas de terrenos 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”*<sup>4</sup>.

Dentro de la categoría de suelo de protección, se advierte que el Decreto 3600 de 2007, compilado por el Decreto 1077 de 2015, señala que la categoría del suelo de protección en área rural se subclasifica en: i) Áreas de conservación y protección ambiental, ii) Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, iii) Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, iv) Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y v) Áreas de amenaza y riesgo.

- **Suelo suburbano:** *“Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.*

*Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo”*<sup>5</sup>.

Así las cosas, a continuación, se presenta la clasificación que la Ley 388 de 1997 señala para clasificar el territorio de los municipios:

---

<sup>2</sup> Artículo 32, Ley 388 de 1997.

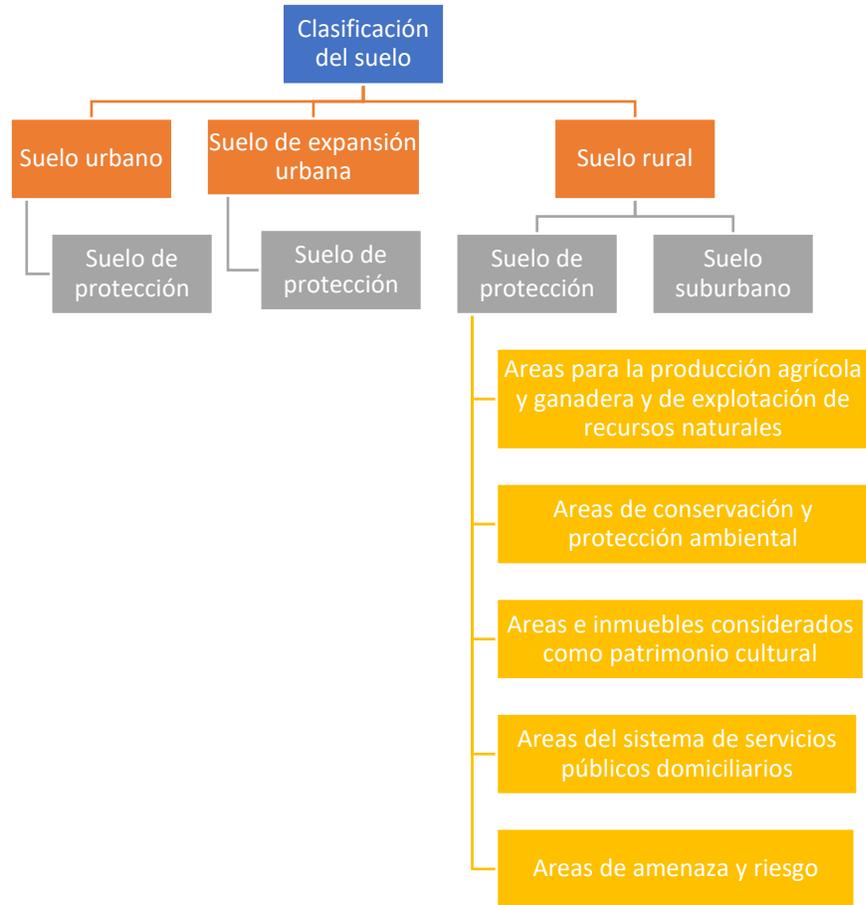
<sup>3</sup> Artículo 33, Ley 388 de 1997.

<sup>4</sup> Artículo 35, Ley 388 de 1997.

<sup>5</sup> Artículo 34, Ley 388 de 1997.

**Figura 14**

Clasificación del territorio en los municipios de acuerdo con la Ley 388 de 1997



**Fuente:** elaboración propia

Para la Corte Constitucional el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Por consiguiente, el ordenamiento territorial implica un proceso de interrelación y articulación entre los diferentes habitantes del territorio y sus intereses, proceso dentro del cual es de esperarse que surjan “*algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente*”<sup>6</sup>.

Con la finalidad de resolver las tensiones entre los diferentes intereses de la sociedad, y de ponderar los principios y fines del ordenamiento territorial (como por ejemplo posibilidad de acceso a vivienda versus la protección la preservación del patrimonio natural), la clasificación del suelo y sus respectivas categorías deben obedecer a criterios técnicos que permitan determinar objetivamente dicha clasificación, y se deberá dar cumplimiento a los mandatos señalados en los

<sup>6</sup> Corte Constitucional, C-123 de 2014.

artículos 30 a 35 de la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios que brindan elementos de juicio para tomar decisiones justas y equilibradas.

#### 5.4.1 Criterios para clasificar el suelo urbano

El suelo urbano corresponde al suelo donde es posible desarrollar actuaciones urbanísticas de urbanización y construcción.

Teniendo en cuenta lo previsto por la Ley 388 de 1997, a continuación, se señalan los criterios que deben tenerse en cuenta para clasificar una zona del territorio como suelo urbano y la forma como este suelo se debe identificar.

##### 5.4.1.1 Criterios técnicos

- A. El área debe contar con infraestructura vial (art. 31 L. 388/97).
- B. El área debe contar con redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado. (art. 31 L. 388/97).

De hecho, se advierte que el párrafo 2 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997 señala que a fin de evitar que las zonas urbanas no tengan cobertura de servicios públicos domiciliarios, el perímetro de servicios públicos constituye el límite del perímetro urbano, de tal forma que este no podrá sobrepasar aquel. Y el inciso 2 del artículo 31 *ibidem* determina que en “(...) ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario”.

Así las cosas, el artículo 2 de la Resolución 462 de 2017 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establece que las licencias de urbanización deberán ser acompañadas de la certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos, la cual constituye la viabilidad técnica de conectar el predio objeto de la licencia a las redes matrices de servicios públicos existentes.

Igualmente, el artículo 2.3.1.3.2.2.6 del Decreto Nacional 1471 de 2021 señala que para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, el inmueble estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el párrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

Se encuentra entonces que el suelo urbano requiere como condición para ser declarado como tal, la existencia de redes primarias que permitan la prestación efectiva (inmediata) de los servicios públicos e infraestructura vial.

Ahora bien, es importante destacar que según el numeral 14.21 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios corresponden “a los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible”.

Así las cosas, se advierte que la definición del perímetro sanitario está sujeto a la posibilidad técnica de conectar el suelo urbano a las redes primarias que permitan prestar de manera inmediata los servicios públicos domiciliarios, en ese orden de

ideas, los sectores que no cuenten con servicios públicos domiciliarios no deberían ser tenidos en cuenta para la definición de perímetro del suelo urbano.

No obstante, lo anterior se advierte que:

- El artículo 73 de la Ley 1341 de 2009 excluyó a la telefonía básica conmutada y la telefonía móvil rural de los servicios públicos domiciliarios.
- El artículo 31 de la Ley 388 de 1997 asemeja el perímetro de servicios público al perímetro sanitario.

De acuerdo con la definición señalada en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 el saneamiento básico incluye los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

Así las cosas, se advierte que aun cuando el servicio público domiciliario de aseo no sea prestado mediante redes matrices, dado que hace parte de saneamiento básico, la viabilidad de prestar este servicio debe ser considerado para determinar el perímetro del suelo urbano.

- El artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el servicio público de gas combustible como “(...) *el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición*”. (Subrayas fuera del texto). Y en los mismos términos lo señala la Resolución 108 de 1997 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, cuando define la distribución de gas combustible:

**DISTRIBUCIÓN DE GAS COMBUSTIBLE:** Es la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible a través de redes de tubería u otros medios, de conformidad con la definición del numeral 14.28 de la Ley 142 de 1994. Quien desarrolla esta actividad se denomina distribuidor de gas combustible. Para los propósitos de esta resolución, cuando se haga mención del distribuidor de gas combustible, se entenderá referido a la distribución a través de redes físicas, a menos que se indique otra cosa. (Subrayas fuera del texto)

En consecuencia, en tanto el gas sea distribuido mediante tuberías y redes deberá ser considerado para la definición del perímetro de servicios públicos.

Es necesario aclarar que, si bien el artículo 31 de la Ley 388 de 1997 establece que solamente se requiere la existencia de redes primarias para los servicios de energía, acueducto y alcantarillado, se encuentra que el artículo 12 *Ibidem* al sujetar el perímetro urbano al de servicios públicos, amplía el requerimiento a los servicios de aseo y distribución de gas combustible.

Razón por la cual, para determinar el perímetro del suelo urbano deberá evaluarse la posibilidad de garantizar la prestación inmediata de los servicios públicos de

energía, acueducto, alcantarillado, aseo y gas combustible en el suelo que se clasificará como urbano.

C. Por disposición expresa del artículo 31 de la Ley 388 de 1997 pueden ser parte del suelo urbano:

- Las zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial podrán ser parte del suelo urbano
- Las zonas que hayan sido objeto de procesos de legalización (Art. 48 L. 9 de 1989)
- Los centros poblados de los corregimientos<sup>7</sup>.

D. El numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, señala que las revisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial deberán estar sustentadas en parámetros e indicadores de seguimiento al POT, así como en criterios técnicos relacionados especialmente con el crecimiento de la población urbana. Por consiguiente, la variación del perímetro urbano deberá estar sujeta al análisis de estos criterios, los cuales se señalan a continuación:

- Evaluación de los objetivos y metas del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Cambios significativos en las previsiones sobre población urbana.
- Dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo.
- Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana.
- Necesidad o conveniencia de ejecutar macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal.

E. Por disposición expresa del artículo 31 del Decreto 2181 de 2006, compilado por el Decreto 1077 de 2015 en el artículo 2.2.4.1.7.2, los suelos de expansión urbana se entenderán incorporados al perímetro urbano cuando acrediten la calidad de áreas urbanizadas<sup>8</sup>.

Por consiguiente, para la clasificación del suelo urbano deberán considerarse los suelos de expansión que en vigencia del POT vigente hayan culminado su

---

<sup>7</sup> "Ahora bien, el artículo 31 prevé la posibilidad para que los municipios y distritos, incluyan dentro de las áreas que conforman el suelo urbano los centros poblados de los corregimientos, siempre y cuando se trate de áreas que se destinen a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento Territorial y cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, por lo que se considera que para efectos urbanísticos en estas áreas se desarrollan usos urbanos.

Sin perjuicio de lo anterior, en las demás áreas, la dinámica de los centros poblados de los corregimientos es la propia del suelo rural. en consecuencia, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales definir las densidades máximas en los mismos siempre que no permitan el desarrollo de uso e intensidades propias del suelo urbano en suelo rural, de conformidad con lo establecido en los Decretos 097 de 2006 y 3600 de 2007". Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2 de marzo de 2009.

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 2.2.4.1.7.2 Incorporación al perímetro urbano.** Los suelos de expansión urbana se entenderán incorporados al perímetro urbano cuando acrediten la calidad de áreas urbanizadas, entendiendo por estas las áreas conformadas por los predios que, de conformidad con las normas urbanísticas, hayan culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia y hecho entrega de ellas a satisfacción de los municipios y distritos, así como de las empresas de servicios públicos correspondientes, cuando sea del caso, en los términos de que tratan los artículos 2.2.6.1.4.6 y siguientes del presente decreto, la reglamentación aplicable a los servicios públicos y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

proceso de urbanización, lo cual implica haber: i) Culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia; ii) Incorporado al espacio público las zonas de cesión resultantes de los procesos de urbanización en los términos del artículo 2.2.6.1.4.6 del Decreto Nacional 1077 de 2015 y iii) Entregado las obras correspondientes a las empresas de servicios públicos correspondientes.

- F. De acuerdo con lo previsto por el artículo 21 de la Ley 1469 de 2011, los suelos urbanos podrán incorporar suelos clasificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con clases agrológicas I, II o III, siempre y cuando: i) se demuestre que son requeridos para satisfacer necesidades de la expansión urbana, ii) se demuestre que no es posible destinar para el efecto suelos de diferente calidad o condición y iii) se dé cumplimiento a las determinantes ambientales establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

**Artículo 21. Clasificación del suelo.** Además de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas.

En todo caso, los macroproyectos de interés social y los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997, solo podrán ampliarse sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición; y cumpliendo con las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo articule, modifique o sustituya. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo. (Subrayas fuera del texto).

#### 5.4.1.2 Identificación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo urbano

Al interior del suelo urbano pueden presentarse suelos de protección, los cuales si bien tendrían connotación de suelo urbano no es posible que se urbanicen. Con la finalidad de determinar el suelo urbano utilizable para destinar a la urbanización y construcción, es necesario identificar y descontar la categoría de suelo de protección que podrían estar presente en el suelo urbano a partir de los tres criterios que señala el artículo 35 para su clasificación:

- a) Tener características geográficas, paisajísticas o ambientales (art. 35 L. 388/97).

Patrimonio ambiental: dentro de esta categoría se deberán incluir las siguientes áreas

- Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tales como parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras, parques naturales regionales, distrito de manejo integrado, distrito de conservación de suelos, áreas de recreación, reservas naturales de la sociedad civil.
- Distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, reservas forestales productoras y parques naturales de carácter regional.

- Cuencas hidrográficas expedidas.
- Áreas de especial importancia ecosistémica.

Patrimonio arqueológico: dentro de esta categoría se deberán incluir las siguientes áreas:

- Las áreas arqueológicas protegidas declaradas por el ICANH, que incluye las áreas de conservación arqueológica, los parques arqueológicos nacionales.
- Las áreas de influencia adyacentes.

Patrimonio cultural: dentro de esta categoría se deberán incluir las siguientes áreas:

- Bienes de interés cultural del ámbito nacional debidamente declarados (tener en cuenta área afectada y zona de influencia).
- Bienes de interés cultural del ámbito departamental debidamente declarados (tener en cuenta área afectada y zona de influencia).
- Sectores antiguos
- Bienes de interés cultural del ámbito municipal debidamente declarados.

- b) Formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios (art. 35 L. 388/97).
- c) Constituir un área de amenaza y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos (art. 35 L. 388/97).

#### 5.4.1.3 Forma de identificación del suelo urbano

La zona que se determine como suelo urbano deberá ser delimitada por perímetros. En caso de que los centros poblados sean clasificados como suelo urbano, también se deberá delimitar su perímetro (art. 31 L. 388/97).

### 5.4.2 Criterios para clasificar el suelo de expansión urbana

El suelo de expansión urbana corresponde al suelo de transición entre el suelo rural y el suelo urbano, que de acuerdo con las necesidades de crecimiento de la ciudad será habilitado como suelo urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

Teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 32 de la Ley 388 de 1997, a continuación, se señalan los criterios que se deben tener en cuenta para clasificar una zona del territorio como suelo de expansión urbana y la forma en que se debe identificar este suelo.

#### 5.4.2.1 Criterios técnicos

- A. La definición del suelo de expansión debe estar sustentada en las previsiones de crecimiento de la ciudad (art. 32 L. 388/97).

- B. La definición de suelo de expansión debe considerar la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social (art. 32 L. 388/97).
- C. Teniendo en cuenta los dos puntos mencionados anteriormente, se advierte que la definición del suelo de expansión, al igual que el suelo urbano, de acuerdo con lo señalado en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, debe:
- i. Estar sustentado en los resultados de los estudios a los parámetros e indicadores de seguimiento al POT vigente (evaluación de los objetivos y metas del POT vigente), así como en los “*criterios técnicos relacionados especialmente con el crecimiento de población urbana y con la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo*”.
  - ii. Estar en concordancia con los “(…) *proyectos en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos (…)*” o “(…) *proyectos de renovación urbana y con la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos (…)*”.
- D. La definición del suelo de expansión urbana debe estar en concordancia con el programa de ejecución del POT, con la finalidad de dar coherencia al Plan (art. 32 L. 388/97).
- E. De acuerdo con lo previsto por el artículo 21 de la Ley 1469 de 2011, los suelos de expansión urbana podrán incorporar suelos clasificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con clases agrológicas I, II o III, siempre y cuando:
- i. Se demuestre que son requeridos para satisfacer necesidades de la expansión urbana.
  - ii. Se demuestre que no es posible destinar el efecto suelos de diferente calidad o condición.
  - iii. Se dé cumplimiento a las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

#### 5.4.2.2 *Identificación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo de expansión*

Es importante determinar que el artículo 29 del Decreto Nacional 2181 de 2006, compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2015 en el artículo 2.2.2.1.4.1.6, señala que mientras no se adopten los respectivos planes parciales en los suelos clasificados como de expansión urbana solamente se podrán desarrollar usos agrícolas y forestales:

**ARTÍCULO 2.2.2.1.4.1.6 Actuaciones urbanísticas en suelo de expansión urbana.** En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, el suelo de expansión únicamente podrá ser objeto de urbanización y construcción previa adopción del respectivo plan parcial.

Mientras no se aprueben los respectivos planes parciales, en las zonas de expansión urbana solo se permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales. En ningún caso se permitirá el desarrollo de parcelaciones rurales para vivienda campestre.

No obstante lo anterior, en cualquier momento podrán realizarse las obras correspondientes a la infraestructura de los sistemas generales o estructurantes del orden municipal o distrital, así como las obras de infraestructura relativas a la red vial nacional, regional y departamental, puertos y aeropuertos y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía que deban ejecutar las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, departamental, municipal o distrital, las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Sin embargo, debe aclararse que la limitante de desarrollar usos agrícolas y forestales en el suelo de expansión hasta tanto no se adopte el Plan Parcial no implica que el suelo de expansión sea considerado suelo rural, por consiguiente, no le aplican las reglas del ordenamiento propias del suelo rural contenidas en el Decreto Nacional 3600 de 2007, compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2015.

Así las cosas, con la finalidad identificar la categoría de suelo de protección al interior del suelo de expansión urbana, se deberán tener en cuenta los tres criterios señalados por el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 para su clasificación:

- A. Que los suelos tengan características geográficas, paisajísticas o ambientales (art. 35 L. 388/97).
- B. Tener características geográficas, paisajísticas o ambientales (art. 35 L. 388/97).

Patrimonio ambiental: dentro de esta categoría se deberán incluir las siguientes áreas:

- Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tales como parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras, parques naturales regionales, distrito de manejo integrado, distrito de conservación de suelos, áreas de recreación, reservas naturales de la sociedad civil.
- Distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, reservas forestales productoras y parques naturales de carácter regional.
- Cuencas hidrográficas.
- Áreas de especial importancia ecosistémica.

Patrimonio arqueológico: dentro de esta categoría se deberán incluir las siguientes áreas:

- Las áreas arqueológicas protegidas declaradas por el ICANH, que incluye las áreas de conservación arqueológica, los parques arqueológicos nacionales.
- Las áreas de influencia adyacentes.

Patrimonio cultural: dentro de esta categoría se deberán incluir las siguientes áreas:

- Bienes de interés cultural del ámbito nacional debidamente declarados (tener en cuenta área afectada y zona de influencia).
- Sectores antiguos
- Bienes de interés cultural del ámbito municipal debidamente declarados.

- C. Que los suelos formen parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios (art. 35 L. 388/97).

- D. Que los suelos constituyan un área de amenaza y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos (art. 35 L. 388/97).

#### 5.4.2.3 Forma de identificación del suelo de expansión urbana

Aun cuando la Ley no determina que el suelo de expansión urbana debe estar delimitado por un perímetro, se encuentra necesario delimitar e identificar este suelo de forma clara y precisa, tanto en el Acuerdo como en la Cartografía, con la finalidad de dar aplicación al principio de certeza y simplicidad del régimen normativo urbanístico, el cual señala que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

El suelo rural, de acuerdo con lo establecido por el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, está constituido 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*”.

### 5.4.3 Criterios para clasificar el suelo rural

#### 5.4.3.1 Criterios técnicos

Se encuentra entonces que la elección de los terrenos que conforman el suelo rural debe obedecer básicamente a dos razones: i) su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades que impiden que sean aptos para usos urbanos o ii) por razones de oportunidad no se consideren aptos para el uso urbano, las cuales se desarrollan a continuación:

- 1) Que, por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas no sean aptos para el uso urbano.

Al respecto debe considerarse que la Ley 12 de 1982 “*Por la cual se dictan normas para el establecimiento de Zonas de Reserva Agrícola*” estableció en los artículos 3 y 4 que el perímetro urbano por regla general no puede incorporar suelos clasificadas con clases agrológicas I, II y III así como tampoco suelos necesarios para la protección de recursos de aguas y control de procesos erosivos, salvo que sean necesarios para satisfacer las necesidades de expansión urbana, y que no sea posible destinar para el efecto suelos de diferente calidad o condición:

**Artículo 3º. Del Perímetro Urbano.** A partir de la vigencia de la presente Ley, 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.

**Artículo 4º. Ampliación del Perímetro Urbano.** Las áreas urbanas sólo podrán ampliarse utilizando suelos de los indicados en el artículo anterior, cuando se requieran debido a las necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieren agotado los previstos con tal fin en el respectivo plan de desarrollo y no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición.

Parágrafo. La ampliación de que trata el presente artículo deberá ser el resultado de un estudio complementario del plan integral de desarrollo, la cual no podrá entrar en vigor sin el concepto favorable de Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", de los organismos planificadores departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes, si las hubiere.

Ahora bien, los artículos 52 y siguientes del Decreto Ley 1333 de 1986 *"Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal"* incorporaron las normas reglamentarias de las zonas de reserva agrícola de la Ley 12 de 1982.

Posteriormente, el artículo 138 de la Ley 388 de 1997 derogó el artículo 55 del Decreto Ley 1333 de 1986, mediante el cual se consagraba la posibilidad de ampliar las áreas urbanas sobre los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenecieran a las clases I, II o III, o que fueran requeridos para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal, en razón a necesidades de expansión urbana.

Sin embargo, el artículo 9 del Decreto Nacional 4821 de 2010 *"Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional"* estableció para los municipios afectados con el fenómeno de la niña la posibilidad de ampliar los suelos urbanos y de expansión sobre suelos rurales clasificados con clases agrológicas I, II y III<sup>9</sup>.

Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 1649 de 2011 *"Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda"* amplió la posibilidad de ampliar el perímetro urbano sobre suelos clasificados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con clases agrológicas I, II o III a todos los municipios, en los siguientes términos:

Artículo 21. Clasificación del suelo. Además de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas.

En todo caso, los macroyectos de interés social y los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997, solo podrán ampliarse sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición; y cumpliendo con las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo articule, modifique o sustituya. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo. (Subrayas fuera del texto).

---

<sup>9</sup>*"Artículo 9.- Clasificación del suelo. Los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997 de los municipios y distritos afectados por el fenómeno de la Niña 2010-2011, podrán ampliarse por las necesidades de expansión urbana sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición".*

Así las cosas, se encuentra que, para clasificar suelos rurales en razón a su destinación para usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, deben considerarse los siguientes criterios y cumplir con alguno de ellas:

- A. Que los suelos cumplan con alguna de las siguientes condiciones físicas:
- Que según la clasificación efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases agrológicas I, II o III.
  - Que sean necesarios para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal, independientemente de su clasificación agrológica. Estos suelos en ningún caso podrán cambiar su clasificación de suelo rural (art 54 DL. 1333 de 1986).
- B. Que exista una adecuada utilización agrológica de los suelos. (art 21 L. 1469 de 2011).

Al respecto, se advierte que pueden existir suelos que aun cuando no cuenten con las características para ser catalogados con clases agrológicas I, II y III, podrían, en todo caso, clasificarse como suelos rurales por estar destinados a usos agrícolas o ganaderos, siempre y cuando en efecto estén siendo utilizados para estos usos.

2) Que debido a razones de oportunidad no sean aptos para el uso urbano.

El segundo criterio técnico para determinar la clasificación del territorio como suelo rural obedece a razones de oportunidad, como se explicará a continuación.

Sobre este punto, se advierte que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-165 de 2016, señaló que no todos los suelos rurales son portadores de valores ambientales o alimentarios protegidos constitucionalmente, y, por consiguiente, no todo suelo rural es incompatible con el desarrollo.

Se advierte entonces que la clasificación del suelo rural no necesariamente obedece a su especial valor ambiental o a su contribución en la producción de alimentos, sino que puede ser fruto de una política de la administración orientada a cumplir con un determinado modelo de ordenamiento territorial, o a objetivos específicos del ordenamiento (*verbigracia* controlar la expansión, estimular las actividades económicas que de acuerdo con las ventajas comparativas del municipio reporten mayores beneficios).

En ese orden de ideas se advierte que, las razones de oportunidad a las que se refiere el artículo 33 de la Ley 388 de 1997 para clasificar un suelo rural pueden derivar del mismo modelo de ordenamiento territorial, mediante el cual se establece la política de ordenamiento del territorio.

En todo caso, es de advertir que de acuerdo con el artículo 2.2.2.2.4.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015 los corredores viales de servicio rural, las áreas de actividad industrial y zonas múltiples con actividad industrial no podrán ser ampliadas salvo que se trate de áreas destinadas a la explotación de recursos naturales, o al desarrollo aislado de usos agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos, acuaturísticos y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación agrícola, pecuaria y

forestal del suelo rural. Pero en ningún caso, podrá autorizarse el desarrollo de actividades industriales en suelos de alta capacidad agrológica ni en áreas o suelos protegidos.

No obstante lo anterior, las áreas consolidadas de actividad industrial, zonas múltiples con actividad industrial u otras similares en suelos rurales no suburbanos delimitadas en el suelo rural y señaladas en la cartografía oficial vigente del POT, en caso de que aplique, podrán identificarse como áreas con tratamiento de consolidación urbanística con patrón de baja densidad, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Por lo menos el 60% de la superficie de las áreas de actividad industrial, zonas múltiples con actividad industrial u otras destinadas a fines similares delimitadas en la cartografía oficial de los respectivos planes de ordenamiento territorial antes del 20 de septiembre de 2007, debe haber concluido las obras de parcelación o construcción o contar con licencias urbanísticas vigentes. Para el efecto, se delimitarán cartográficamente a escala 1:5000 o 1:10.000 con apoyo en aerofotografías y verificación en campo.
- En el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen se adoptarán las normas de planificación complementaria para dichas áreas, con el fin de mejorar la calidad ambiental y disminuir el impacto paisajístico.

Las normas deberán contener por lo menos: la delimitación de los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deben ser conservados; la definición del sistema vial, de espacios públicos y de equipamiento; la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico; el señalamiento de las cesiones obligatorias correspondientes a dichas infraestructuras, y los demás contenidos y normas urbanísticas necesarias para orientar el desarrollo de estas áreas con un patrón de baja ocupación, siempre y cuando no supere el índice de ocupación del 30%, según lo previsto en el artículo 2.2.2.2.4.1 del presente decreto.

#### *5.4.3.2 Identificación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo rural:*

A diferencia de los suelos urbanos y de expansión urbana, el suelo rural tiene un ordenamiento especial determinado por el Decreto Nacional 3600 de 2007, compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2017.

Parte del ordenamiento especial establecido para el suelo rural consiste en la determinación e identificación de las categorías especiales de suelos de protección, las cuales de acuerdo con lo previsto por el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto Nacional 1077 de 2015 forman parte del suelo de protección del suelo rural.

Así las cosas, la determinación de la categoría del suelo de protección al interior del suelo rural debe considerar las siguientes subcategorías:

- A. **Áreas de conservación y protección ambiental.** Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen

parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Esta categoría puede incluir áreas como: áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial, áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna, entre otras.

- B. Áreas para la producción agrícola y ganadera, y de explotación de recursos naturales.** Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, *“los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, y 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”*<sup>10</sup>.

- 3) **Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural:** *“Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan”*<sup>11</sup>.
- 4) **Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios:** *“Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.*

*Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente”*<sup>12</sup>.

- 5) **Áreas de amenaza y riesgo:** *“Incluye las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad”*<sup>13</sup>.

#### 5.4.3.3 Identificación de la categoría del suelo suburbano al interior del suelo rural

Como categoría especial dentro del suelo rural se encuentra el suelo suburbano, definido por el artículo 34 de la Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

---

<sup>10</sup> Decreto 1077 de 2015

<sup>11</sup> Decreto 1077 de 2015

<sup>12</sup> Decreto 1077 de 2015

<sup>13</sup> Decreto 1077 de 2015

**Artículo 34º.- Suelo suburbano.** Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo. (Subrayas fuera del texto).

De la definición de la categoría del suelo suburbano se encuentra que se caracteriza por ser un área del territorio en donde se mezclan los usos del suelo urbano y rural, y pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, intensidad y densidad.

Ahora bien, respecto de las condiciones para su identificación se encuentra que el artículo 34 *Ibidem* solo señala que en estos suelos se deberá garantizar el autoabastecimiento de servicios públicos domiciliarios, de tal forma que para su desarrollo no será necesario que los servicios públicos sean prestados por empresas prestadoras. En consecuencia, para definir la clasificación del suelo suburbano solamente se deberán tener en cuenta los objetivos de ordenamiento y el modelo de ocupación señalado, con la finalidad de dar coherencia al ordenamiento de territorio y al cuerpo normativo mediante el cual se adopte.

Por otro lado, el artículo 2.2.2.2.1.4 del Decreto Nacional 1077 de 2015, señala que para el suelo rural se deberán identificar las categorías de desarrollo restringido, dentro de las cuales se encuentra el suelo suburbano, las cuales por lo tanto deberán ser identificadas en los términos señalados en el artículo referido, como se describe a continuación:

- A. Los suelos suburbanos: El ordenamiento del suelo suburbano deberá atender las reglas señaladas en los artículos 2.2.2.2.1 y siguientes del Decreto Nacional 1077 de 2015.

Dentro de la categoría de suelo suburbano se deberán identificar

- Corredores viales suburbanos
- Delimitación cartográfica de las áreas de actividad industrial en suelo rural suburbano.

- B. Los centros poblados rurales: El ordenamiento del suelo suburbano deberá atender las reglas señaladas en los artículos 2.2.2.3.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015. En todo caso deberá definirse

- C. La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre: De acuerdo con lo previsto por el artículo 2.2.6.2.2 del Decreto Nacional 1077 de 2015 se deberá identificar y delimitar las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

D. La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

#### 5.4.3.4 *Forma de identificación del suelo rural.*

Aun cuando la Ley no determina que el suelo rural debe estar delimitado mediante una delimitación de un perímetro, se encuentra necesario delimitar e identificar de forma clara y precisa este suelo en el Acuerdo y en la Cartografía del POT, para dar aplicación al principio de simplicidad y certeza del régimen normativo urbanístico, el cual señala que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

### **5.5 Análisis de sentencias y procesos judiciales con impacto en el ordenamiento**

Las decisiones judiciales que tienen consecuencias en el ordenamiento territorial constituyen un insumo importante tanto en el diagnóstico del POT como en su formulación, pues permiten conocer los principales causantes de perjuicios e inconformidades en la población de Palmira, contribuir al cumplimiento de las órdenes que se han dado en el marco de estos procesos, y evitar que se instauren acciones por causas similares.

En consecuencia, se analizaron los procesos terminados que cuentan con sentencia, a efecto de establecer las ordenes que deben ser tenidas en cuenta en la formulación del nuevo POT, y los procesos activos, con la finalidad de conocer los intereses sociales, económicos y urbanísticos de los actores, pues de conformidad con el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, la participación ciudadana también se ejerce mediante la interposición de acciones judiciales.

Al respecto se evidencia que la mayoría de los procesos se relacionan con temas de riesgo y medio ambiente. Gran parte de estos se deben a inundaciones que han perjudicado edificaciones y terrenos, y han terminado con orden de reasentamiento, y otros por erróneas zonificaciones de la amenaza. En sintonía con las demandas de la comunidad se encuentra que, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, debe actualizar la zonificación de amenazas y riesgos a los requerimientos técnicos que el Decreto Nacional 1807 de 2014 establece. De lo anterior se evidencia la necesidad de contar con estudios básicos de riesgo, cuyos resultados se convertirán en condicionantes para el uso y ocupación del territorio, evitando que se configuren nuevos eventos que perjudiquen a la comunidad. Pero adicionalmente, se deberán establecer las medidas de intervención que ayuden a remediar la situación de aquellas zonas que ya se han visto afectadas con fenómenos amenazantes.

Igualmente, se evidencia que la omisión en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura para transportar aguas lluvias y aguas residuales, es un tema de recurrente discusión judicial. Se encuentra que, en ciertos sectores del municipio, las quejas sobre el desbordamiento de canales y la falta de tratamiento de aguas residuales son recurrentes. Se debe establecer la posibilidad de incluir en el perímetro de servicios públicos aquellos sectores del municipio que se encuentren con un grado de consolidación alto, a efecto de lograr su conexión a las redes de servicios de acueducto y alcantarillado, lo anterior de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 2.3.1.3.2.2.6. del Decreto Nacional 1077 de 2015.

En relación con la movilidad, se evidencia una alta demanda por parte de la ciudadanía para que se construyan puentes peatonales. Se deberá analizar la situación del peatón y proteger su derecho de preferencia frente a otros medios de transporte, así como establecer las medidas

necesarias para la regulación y pacificación del tránsito, que reduzcan los riesgos de accidentalidad.

En lo que respecta al espacio público, se tiene que los reclamos tienen que ver con la necesidad de baños públicos, cuyo servicio constituye una obligación a cargo de los establecimientos de comercio abiertos al público. Lo anterior refleja una necesidad de determinar estándares mínimos de construcción y dotación de los espacios públicos y equipamientos abiertos al público, que permitan satisfacer las necesidades de los habitantes de Palmira.

**Tabla 9**  
 Cuadro resumen de sentencias y procesos judiciales

<b>PROCESOS TERMINADOS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Número del proceso</b>	<b>Tema específico</b>
Ambiente y Riesgo	76001333300220140029502	Inundación en la Dolores
	76001333101320110011000	Inundación en el Barrio San Cayetano. Reformar la estructura de acueducto y alcantarillado del sector San Cayetano
	76001333100120110031600	Prevención de desastres de las construcciones ubicadas en el cauce del río Cauca, Barrios Techo Azul y Amaime.
Espacio Público	76001333300220130009300	Ventas ambulantes
Movilidad	76001333301120190004600	Restitución de una vía en el barrio Caicelandia
<b>PROCESOS ACTIVOS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Número del proceso</b>	<b>Tema específico</b>
Ambiente y Riesgo	76001233300820130019600	Aumento de la erosión de las cuencas, situación está que genera una mayor sedimentación de los cauces de estos ríos, rompe los diques en algunos puntos y superan las cotas de los jarillones, propiedad del demandante
	76001333301020180025700	Clasificación como no mitigable a la zona de alto riesgo a la vereda Piles de la Dolores
	76001333300220180006700	Por desalojo realizado a bienes inmuebles que amenazan ruina que eran propiedad de los demandantes
	76001233300020180084000	Estudio de riesgo en el predio Bolívar y ejecución de obras mitigación
Vivienda	76001333300320150045600	Omisión planes de vivienda
Servicios públicos	76001333301320160006300	Inundación de aguas residuales
	76001233100020000021400	Zanjón de Mirriñao
	76001333301320180025500	Zanjon de Zamorano
	76001233100020110034200	Tratamiento de aguas residuales en el corregimiento Agua Clara
Movilidad	76001333301020190021600	Habilitar salida e ingreso a la urbanización Guaycan 1, solicitud de cebrá, puente, semáforo para movilidad de peatones
	76001233300920160117900	Puente peatonal Unicentro
		Puente, semáforo para movilidad de peatones Semáforo para movilidad peatones

Espacio público	66001310300320160051200 66001310300320160060900	Baños públicos
	76001333300620170022500	Nulidad del acuerdo 015 del 11 de noviembre de 2016 por medio del cual se declara la utilidad pública e interés social, predios destinados a vivienda para la construcción de un polideportivo, comuna 4 de dicho ente territorial
	76001333300420170023500	Se declare la nulidad del decreto de 2016 por medio del cual se declara la utilidad pública e interés social, predios destinados a vivienda para la construcción de un polideportivo, comuna 4 de dicho ente territorial
	76001333300520180014900	Nulidad de acto administrativo que declara utilidad pública 94 predio de la Comuna 4, expedido con infracción de las normas en que debía fundarse y falsa motivación
Nulidad	76001333300220190016900	Acuerdo 19 de 2015
	76001333300620200020600	Vulneración de los derechos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y medio ambiente por aprobación del acuerdo 080 que incorpora predios al perímetro urbano
	76001333100820110003500	Resolución de Planeación
	76001233300020210006700	Revisión de constitucionalidad del acuerdo no. 015 del 11 de diciembre de 2020 del concejo municipal de palmira
	76001333101320210006500	Violación a la moralidad administrativa, goce del espacio público y defensa del patrimonio público por la usurpación ilegal de bienes inmuebles al declararse fallido proyecto de vivienda