

2016EE0119617



Bogotá, D.C.

Señor

JULIAN ALEJANDRO BONILLA ESCOBAR

Carrera 4 No. 10 – 44 Oficina 112 Piso 11

Edificio Plaza Caycedo

blbasesoresjuridicos@gmail.com

Cali – Valle del Cauca

Asunto: Radicado: 2016ER0047337. Clasificación del Suelo.

Respetado señor:

En atención al radicado del asunto, mediante el cual formula una serie de inquietudes relacionadas con el cambio en la clasificación del Suelo en la ciudad de Cali, esta Dirección en el ámbito de sus competencias establecidas en el Decreto 3571 de 2011, procede a dar respuesta a cada una de las mismas en los siguientes términos:

"Primera. ¿La Clasificación del Suelo de urbano a rural, está permitida en la legislación nacional? ¿Cuál es su fundamento legal y cuáles serían los casos en que esta es permitida?"

La Ley 388 de 1997 definió para los municipios la obligatoriedad de la formulación de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT) y estableció los contenidos y procedimientos para su formulación y aprobación. Dicha Ley establece en su artículo 30 sobre la Clasificación del suelo, que en los planes de ordenamiento territorial se clasificará el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana y que al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección. Esta clasificación se realiza con base en parámetros y criterios técnicos tales como el crecimiento poblacional, la disponibilidad de servicios públicos, la demanda de suelo para el desarrollo urbano y la protección de áreas por sus condiciones ambientales o agropecuarias, entre otras.

Así mismo la Ley en mención, estableció unos criterios generales para la definición de cada una de las clases de suelo, los cuales deben tenerse en cuenta a la hora de su clasificación, en particular para suelo urbano y rural los criterios son:

Artículo 31. 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.

Artículo 33º.- 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.*

De acuerdo al artículo 15 de la citada Ley, la clasificación del suelo es una norma urbanística estructural, cuya característica principal es que prevalece sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, de acuerdo a lo dispuesto en Decreto 1077 de 2015, siempre que tal modificación tenga por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del POT.

En consecuencia, en el proceso de revisión y modificación del POT, los municipios son autónomos para decidir con base en fundamentos técnicos, y en la evaluación y seguimiento a la ejecución del plan, las razones que dan motivo a la revisión o modificación de los contenidos del POT, y en particular a la necesidad de modificar el perímetro urbano, incluso para que zonas que no han sido urbanizadas y que no cumplen con las condiciones para ello o no se requieren por razones de demanda de suelo urbano, puedan ser clasificadas como rurales, en el marco de los parámetros establecidos aquí.

"Segunda. *Si la clasificación del suelo de rural a urbana genera Plusvalía per se, sin necesidad de que se construya o desarrolle el terreno afectado con ello directamente, ¿la clasificación de urbano a rural generaría una minusvalía?"*

"Séptimo. *¿Ocurre también un perjuicio por minusvalía por la clasificación de suelos de urbano a rural, por la mezcla de usos que afectaría el suelo urbano rodeado o colindante con nuevo suelo rural?"*

Con respecto a estas preguntas le informo que las mismas se respondieron mediante oficio 2016EE0059845 del 5 de julio de 2016 a una pregunta suya sobre la misma materia.

"Tercera. *¿Es obligatorio o es discrecional, clasificar una franja de suelo entre lo urbano y lo rural como suburbano?"*

Tal y como se mencionó anteriormente, corresponde entre otras, a las administraciones municipales en el marco de sus competencias y autonomía para ordenar su territorio, reglamentar en el POT los usos del suelo y clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión, así como establecer al interior del suelo rural las categorías de desarrollo restringido de las que trata el Decreto 1077 de 2015, entre las que se encuentra el suelo suburbano, lo anterior en ejercicio de la función pública del ordenamiento del territorio definido por la Ley 388 de 1997.

Al respecto dicha Ley definió el suelo suburbano en su artículo 34, señalando que *"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 (...)"*, adicionalmente el artículo 2.2.2.2.2 de la sección 2. Suelo Rural Suburbano del Decreto 1077 de 2015, estableció que podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a las áreas paralelas a las vías arteriales o de primer orden y vías intermunicipales o de segundo orden que determine el POT y los cuales se denominarán como corredores viales suburbanos.

Por lo anterior y con base en análisis técnicos que determinen las necesidades de las diferentes clases y categorías del suelo, los municipios podrán con sujeción a las normas, establecer los requerimientos de suelo suburbano y delimitarlo conforme a las condiciones anteriormente señaladas, para lo cual deberán establecer el umbral de suburbanización al que se refiere el artículo 2.2.2.2.2.1 de la SECCIÓN 2. SUELO RURAL SUBURBANO del Decreto 1077 de 2015, y establecer las condiciones para su desarrollo; así mismo las Corporaciones Autónomas Regionales podrán establecer, de acuerdo con las características ambientales del territorio, umbrales más restrictivos.

En todo caso y bajo estas condiciones técnicas son los municipios los encargados de decidir en sus POT los requerimientos de área, localización y condiciones para la delimitación de suelos suburbanos, por lo que en conclusión no es obligatorio que los municipios clasifiquen una franja de suelo como suburbano entre lo urbano y lo rural.

"Cuarta. *¿Qué ocurre con la mezcla de usos rurales y urbanos, en suelos clasificados como urbanos que fueron desarrollados como tales y posteriormente se clasifican como suelos rurales, generando islas urbanas en suelo rural?"*

"Quinto. *¿Es posible crear islas urbanas dentro del suelo rural?"*

De conformidad con lo previsto por la Constitución Política –artículos 287 y 288- y teniendo en cuenta el principio de autonomía territorial, es potestad y competencia de los municipios y distritos ordenar su territorio. Para el efecto, corresponde a los Concejos Municipales, -en virtud de lo dispuesto por el artículo 313 numeral 7 de la Carta regular los usos del suelo, lo que implica clasificar suelo mediante el instrumento adecuado: Plan de Ordenamiento Territorial. Sobre el particular la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*"Dentro de la distribución de competencias antes señalada, la función de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural, pues el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros, de allí que **desde el artículo 313 numeral 7 de la Constitución se haya asignado esta labor a los concejos municipales, cuyo origen democrático implica un acercamiento de sus integrantes con las necesidades de la comunidad y conocimiento de las realidades de cada municipio.***

Cabe concluir, entonces, que la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio"¹. (Negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, es una competencia constitucional de dichas entidades territoriales regular los aspectos relacionados con el uso del suelo, lo que necesariamente involucra la clasificación del mismo como urbano, rural o de expansión.

En todo caso, la clasificación del suelo debe llevarse a cabo, tal y como lo expresa la jurisprudencia, en concordancia con el contexto y las necesidades de la entidad territorial, soportadas en fundamentos técnicos y teniendo en cuenta que *en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, el perímetro urbano no puede ser mayor que el denominado perímetro de servicios².*

De acuerdo a lo anterior, cabe la posibilidad de que los municipios definan como suelo urbano áreas que no necesariamente correspondan a la cabecera municipal, esto es áreas que por su dinámica y comportamiento y por la posibilidad de dotación de servicios públicos e infraestructuras cumplan con la condición de suelo urbano definida en el ya citado artículo 31 de la Ley 388 de 1997 y para el cual el

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2015.

² Ley 388 de 1997. Artículo 11.



respectivo POT deberá establecer la normativa urbanística aplicable y la forma como estas deberán integrarse al resto del municipio.

"Sexto. *¿Qué ocurre con la división político administrativa al generar islas urbanas en suelo rural? ¿Qué implicaciones tendría esto sobre las juntas de Acción Comunal?"*

Partiendo del hecho de que la división político administrativa de los municipios en comunas (suelo urbano) y corregimientos (suelo rural), se crea con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 318³ ha facultado a los concejos para que mediante acuerdos establezcan dicha división.

Establece el mencionado artículo que *"en cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley..."*, en tanto que el artículo 6 de la Ley 743 de 2002 define la acción comunal como una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Así las cosas se trata de dos temas distintos, la clasificación del suelo en urbano y rural y la división político administrativa en comunas y corregimientos respectivamente. Por lo tanto, le corresponde a los Concejos municipales en el marco de sus competencias, ajustar dicha división político administrativa, conforme a la clasificación del suelo adoptada en el respectivo POT, para que a las áreas definidas como urbanas, aun aquellas que pudieran delimitarse por fuera de la cabecera urbana, les sean asignadas las respectivas juntas locales conforme a las normas citadas.

³ **ARTICULO 318.** *Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones :

- 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*
- 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*
- 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*
- 5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.*

"Octavo. *¿Qué ocurre con los predios otrora clasificados como suelo urbano y que ahora son rurales, respecto de su desarrollo, es posible desarrollarlos como urbanos? ¿Solo es posible desarrollar predios que tuvieran licencias urbanísticas de urbanización y construcción?"*

Para desarrollar un predio se requiere previamente de la expedición de la correspondiente licencia urbanística. Al respecto, el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 2º del Decreto 2218 de 2015 define la licencia urbanística como la autorización previa para adelantar obras de urbanización, parcelación, construcción y demolición de edificaciones, intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el POT, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

En ese sentido, al llevarse a cabo una modificación en la clasificación del suelo, para que los titulares de las licencias de urbanización (expedidas en el otrora suelo urbano), tengan derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de urbanización, deben cumplir con alguna de las siguientes condiciones, según lo determina el parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015, así:

- a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de urbanización, o
- b) Que el titular de la licencia de urbanización haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.

Solo dando cumplimiento a lo antes mencionado, es como un predio que antes estuvo clasificado en suelo urbano pueda desarrollarse con base en las normas del suelo urbano (que dieron origen a la licencia de urbanización), así ahora éste haya sido clasificado en el POT como suelo rural. Dicho de otra forma, sólo es posible desarrollar predios que hoy se encuentran en suelo rural con normas urbanas, solo si éstos hubieren tenido licencias de urbanización o construcción y bajo las condiciones señaladas.

De no enmarcarse en dichas condiciones, el predio debe desarrollarse con base en las normas del suelo rural dando cumplimiento a los requisitos y demás disposiciones contenidas en el POT, los instrumentos que lo desarrollen o complementen y demás leyes que expida el Gobierno Nacional.

"Noveno. *¿Qué norma se utilizaría para realizar nuevos desarrollos sobre predios ya urbanizados?"*

Como se mencionó en la respuesta anterior, si el predio ya fue urbanizado, esto es, ejecutadas y dotadas las zonas de cesión y efectuada su entrega al municipio,

los predios se desarrollan con las normas que sirvieron de base para la expedición de la correspondiente licencia de urbanización, así estas normas hayan sido modificadas posteriormente en el POT, tal y como lo establece el artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015.

"Decimo. *Sobre los predios que han cumplido total o parcialmente con sus obligaciones urbanísticas, que no lograron construir el total del terreno pretendido para urbanización, ¿es posible que a los propietarios se les restituya o compense económicamente los espacios públicos cedidos a título gratuito al Municipio a prorrata de lo que por dicha clasificación no se podrá desarrollar?*

El Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.1.1 define la cesión obligatoria como "la enajenación gratuita de tierras en favor de la entidad territorial correspondiente, que da en contraprestación a la autorización para urbanizar o parcelar."

De igual manera, define el área de cesión pública obligatoria en actuaciones de urbanización en suelo urbano y de expansión urbana como "las cargas locales de la urbanización y comprenden las áreas de terreno con destino a la construcción de redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos, vías locales, equipamientos colectivos y espacio público para parques y zonas verdes que se deben transferir a los municipios y distritos para que se incorporen al espacio público, como contraprestación a los derechos de construcción y desarrollo que se otorgan en las licencias de urbanización."

Ahora bien, en lo relacionado con la determinación de las cesiones gratuitas, el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.1.4.5, establece:

"ARTICULO 2.2.6.1.4.5 Determinación de las áreas de cesión. Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general." (Subrayado fuera de texto original)

Adicionalmente, el artículo 2.2.6.1.4.6 ibídem, en cuanto al procedimiento para incorporar las áreas públicas, dispone:

"ARTÍCULO 2.2.6.1.4.6 Incorporación de áreas públicas. El espacio público resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse

y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

En la escritura pública de constitución de la urbanización se incluirá una cláusula en la cual se expresará que este acto implica cesión gratuita de las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito. Igualmente se incluirá una cláusula en la que se manifieste que el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación. Para acreditar la ocurrencia de tal condición bastará la certificación expedida por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca de la no ejecución de las obras y/o dotaciones correspondientes. En este caso se entenderá incumplida la obligación de entrega de la zona de cesión y, por tanto, no se tendrá por urbanizado el predio.

La condición resolutoria se hará efectiva una vez verificado el procedimiento previsto en el artículo siguiente del presente decreto.

El urbanizador tendrá la obligación de avisar a la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca del otorgamiento de la escritura de constitución de la urbanización. El Registrador de Instrumentos Públicos abrirá los folios de matrícula que correspondan a la cesión en los que figure el municipio o distrito como titular del dominio.

Corresponderá a los municipios y distritos determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar que a través de la correspondiente escritura pública las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen al inventario inmobiliario municipal o distrital.” (Subrayado fuera de texto original)

De las normas anteriormente transcritas se puede observar, que el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen son los que definen la conformación y destinación de las cesiones obligatorias a las que deben sujetarse las licencias de urbanización que se expidan, cesiones que quedan incorporadas con el solo procedimiento de registro, ante la Oficina de Instrumentos Públicos, de la escritura pública de constitución de la urbanización, en la que se determinan las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio.

En tal sentido, si hubo incumplimiento de las obligaciones urbanísticas al no ejecutarse las obras autorizadas dentro del término de vigencia de la licencia de urbanización, con la cláusula en la que se indica que el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación, el

municipio certificará tal ocurrencia, y en este caso se entenderá el predio como no urbanizado.

Finalmente, el que a los propietarios se les restituya o compense económicamente las zonas cedidas a título gratuito al municipio, a prorrata de los que por dicha clasificación no se puedan desarrollar, es un tema cuya decisión está en cabeza de las autoridades municipales, dentro de la autonomía que le confieren las normas en materia de ordenamiento territorial.

En los anteriores términos se da respuesta a la consulta, en el marco de las competencias establecidas en el Decreto 3571 de 2011, relacionadas con formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, aclarando que el mismo no comprende la solución directa del problema específico, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



ALONSO CARDENAS SPITTIA
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: A.Uribe H.Bueno
Revisó: LF.Márquez 

