

18 de Diciembre de 2018

MEMORANDO

20181030211983

Al responder cite este Nro.
20181030211983

PARA: TATIANA SANTOS DUKON
Subdirectora Planeación Operativa

DE: JORGE ANDRÉS GAITÁN SANCHEZ
Jefe de Oficina Jurídica

ASUNTO: Alcance memorando 20181030206653. "Concepto sobre la clasificación del suelo de los centros poblados rurales de los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña, de acuerdo al Esquema de Ordenamiento Territorial de Ovejas."

Cordial saludo:

De acuerdo con el asunto de la referencia, me permito dar alcance al concepto jurídico emitido mediante memorando 20181030206653, conforme las funciones previstas para la Oficina Jurídica en el numeral 7° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, en los siguientes términos:

I. ANÁLISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES.

El concepto elevado a esta Oficina Jurídica se encuentra relacionado con las dudas surgidas por parte de la Subdirección de Planeación Operativa de la ANT sobre la clasificación del suelo de los centros poblados rurales de los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña, establecida en el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT del municipio de Ovejas, mediante Acuerdo Municipal 035 de 2004.

La Agencia Nacional de Tierras, conforme su objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, formuló y aprobó el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) del municipio de Ovejas que, de acuerdo al artículo 2 de la Resolución 740 de 2017, se constituye en un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organza la actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a cumplir

con el objetivo de la entidad.

Descendiendo al punto que nos ocupa en el presente concepto, tenemos que el vigente Acuerdo 035 de 2004 “Por el cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Ovejas”, establece en sus artículos 12 a 19, las clases de suelo del territorio, calificándolo en tres (3) categorías, urbano, de expansión urbana y suelo rural, realizando la definición de cada uno, fijando su perímetro y su correspondiente división. En este sentido, el artículo 19 *ibidem* divide el suelo rural de Ovejas en 11 corregimientos, entre los que se encuentran expresamente los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña.

Las dudas o contradicciones que trae a colación la Subdirección de Planeación Operativa frente a la competencia de la Agencia Nacional de Tierras y la posibilidad que estemos en presencia de suelo urbano en relación a los centros poblados rurales, surgen de la lectura aislada de algunos artículos del citado Acuerdo Municipal, trayendo a colación el artículo 27, el cual clasifica los usos del suelo rural, definiéndolos en por zonas de “*Producción Económicas Sostentibles, Uso Forestal, Urbanas (Centros Poblados, y Zonas de Especial Significancia Ambiental)*”, señalando a su vez que las zonas urbanas corresponden a los asentamientos humanos tradicionales de los **centros poblados rurales**.

Ante la situación planteada, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, donde se dispone que “(...)” *“En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.”*, el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015 y la Circular Externa 2018EE0082968 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, donde se destaca que la herramienta legal dispuesta en el citado artículo para las autoridades de planeación, constituyen doctrina para la interpretación de casos similares, el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ovejas procedió a expedir la Circular 01 de 2018, emitiendo el siguiente pronunciamiento:

En ese orden de ideas, atendiendo los criterios de jerarquía de la Ley 388 de 1997, especialmente lo dispuesto en el artículo 31 y el alcance de los artículos 14 y 15 del EOT del Municipio de Ovejas, la Secretaría de Planeación e Infraestructura realiza el siguiente pronunciamiento frente a la delimitación del perímetro urbano del Municipio de Ovejas, para todos los efectos urbanísticos a que haya lugar:

“(...)”

“Que los centros poblados rurales no pueden entenderse como suelo urbano, dado que no encuentran incluidos dentro del perímetro urbano del municipio definido en el artículo

14 del EOT de Ovejas Sucre. Igualmente, no cuenta con la infraestructura de servicios suficientes que ‘posibilite su urbanización y edificación, tampoco se trata de procesos de urbanización incompletos, en tanto no han sido definidas como áreas de mejoramiento integral en el EOT de Ovejas.’

De igual manera, podemos apreciar Concepto de la Procuraduría 19 Judicial 2 Ambiental y Agraria para el Departamento de Sucre, de fecha septiembre 4 de 2018, en donde se realiza un análisis juicioso del problema planteado frente el EOT del Municipio de Ovejas, señalando en unos de sus apartes, lo siguiente:

“Nótese como las dos normas aquí analizadas usan expresiones diferentes, con connotaciones diversas lo cual deja entrever, a las claras, que el productor de la norma se refería a cosas disimiles: por un lado, la CATEGORIZACIÓN de una de las CLASES DEL SUELO determinadas en los artículos 12 y 17 ibidem (suelo Municipal Rural) y, de otro lado, la CLASIFICACIÓN DEL SUELO RURAL, contenida en el artículo 27. Entonces, si una zona urbana (centro poblado) se halla clasificada dentro de la tipología de uso del suelo rural, por autonomasía. De lo contrario, los centros poblados de los corregimientos hubiesen quedado contemplados en la categoría de suelo urbano, si hubiese sido la intención de quien elaboró la norma”.

II. CONCLUSIONES.

1. La Ley 388 de 1997, en su artículo 8, establece que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, entre las que se encuentran clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

El artículo 9 *ibidem* define a los Planes de Ordenamiento Territorial como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. *“Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”* En tratándose de municipios con población inferior a los 30.000 habitantes, dichos Planes de Ordenamiento se llamarán Esquemas de Ordenamiento Territorial, los cuales son elaborados y adoptados por las autoridades municipales.

Posteriormente, el artículo 30 en cita, estipula claramente que los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

La Corte Constitucional ha reconocido la importancia del Plan de Ordenamiento Territorial al indicar que se trata *“del instrumento básico para desarrollar el proceso de*

ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”¹

En este orden, el municipio de Ovejas, departamento de Sucre, expidió el Acuerdo 035 de 2004 “Por el cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Ovejas”, señalando en sus artículos 12 a 19, las clases de suelo del territorio, calificándolo en tres (3) categorías, urbano, de expansión urbana y suelo rural, realizando la definición de cada uno, fijando su perímetro y su correspondiente división. En este sentido, el artículo 19 *ibidem* divide el suelo rural de Ovejas en 11 corregimientos, entre los que se encuentran expresamente los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña.

2. Tal como se explicó de manera precedente, al existir dudas sobre la categorización del uso suelo, respecto de los Centros Poblados Rurales de los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña, la Secretaría de Planeación del municipio de Ovejas, en virtud del artículo 102 de la Ley 388 de 1997, el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015 y la Circular Externa 2018EE0082968 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expidió la Circular 01 de 2018, dejando claro que los centros poblados rurales no pueden entenderse como suelo urbano, dado que no se encuentran incluidos dentro del perímetro urbano del municipio definido en el artículo 14 del EOT de Ovejas Sucre.

La anterior interpretación doctrinaria sobre la categorización del uso del suelo en los centros poblados rurales de los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña, fue efectuada por el órgano competente en estos casos, es decir, la autoridad de Planeación Municipal, tal como lo preceptúa el artículo 102 de la Ley 388 de 1997; de igual forma fue realizada en consonancia a la Circular Externa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio No. 2018EE0082968. Asimismo el concepto de la Procuraduría 19 Judicial 2 Ambiental y Agraria para el Departamento de Sucre, de fecha septiembre 4 de 2018, sienta una diáfana posición sobre la categorización del suelo evidentemente rural de los citados centros poblados.

La aparente dicotomía o ambigüedad surge de la errónea interpretación del artículo 27 del EOT de Ovejas, dado que al darle este artículo el tratamiento de zonas urbanas a los denominados centros poblados, claramente lo hace en el marco de su *nomen iuris*, como una clasificación del uso del suelo rural definiéndolos en por zonas de “*Producción Económicas Sostentables, Uso Forestal, Urbanas (Centros Poblados, y Zonas de Especial Significancia Ambiental)*”, señalando a su vez que las zonas urbanas corresponden a los asentamientos humanos tradicionales de los centros poblados rurales.

¹ Sentencia C-051/01 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Así las cosas, los centros poblados rurales no pueden entenderse como suelo urbano, dado que no encuentran incluidos dentro del perímetro urbano del municipio definido en el artículo 14 del EOT de Ovejas Sucre. Igualmente, tal como lo señala la Secretaría de Planeación del municipio de Ovejas, no cuentan con la infraestructura de servicios suficientes que posibilite su urbanización y edificación, tampoco se trata de procesos de urbanización incompletos, en tanto no han sido definidas como áreas de mejoramiento integral en el EOT de Ovejas.

Importante en este punto traer a colación la sentencia C-165 de 2015, proferida por la corte Constitucional, cuando al referirse a la caracterización de los suelos rurales, señaló:

“Los suelos rurales se caracterizan –según esta- como “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” (L 388 de 1997 art 33). En consecuencia, en el suelo rural hay entonces un área que lo es “por razones de oportunidad”, y otra que lo es por un motivo distinto, a saber, por su “destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”. No todo suelo rural es –en la Ley 388 de 1997- incompatible con el desarrollo. Por el contrario, dicha Ley consagra una subcategoría de zona rural conformada por el suelo suburbano, en el cual hay una mezcla de usos: formas de vida del campo y de la ciudad. Puede haber desarrollo en suelos rurales suburbanos si bien “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” (ídem). Suburbanos son los suelos “correspondientes a los corredores urbanos interregionales” (ídem). Municipios y distritos deben adoptar medidas para evitar el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas sin previo proceso de incorporación al perímetro urbano conforme a los parámetros legales (Ley 388 de 1997).”

En consecuencia, esta Oficina Jurídica, no puede materializar su concepto de una forma distinta, si no el de reconocer la competencia de la Secretaría de Planeación municipal de Ovejas – Sucre, cuando en virtud del artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.6.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015, expidió la Circular 01 de 2018, ejerciendo plenamente la facultad de interpretación que le otorga la Ley frente a su EOT, respecto de contradicciones en la normativa urbanística, dejando claro que los centros poblados rurales no pueden entenderse como suelo urbano, dado que no se encuentran incluidos dentro del perímetro urbano del municipio definido en el artículo 14 del EOT de Ovejas Sucre.

La anterior interpretación doctrinaria de la Secretaria de Planeación Municipal, se encuentra en sintonía con la Circular Externa 2018EE0082968 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el concepto de la Procuraduría 19 Judicial 2 Ambiental y Agraria para el Departamento de Sucre, en cuanto a que los centros poblados de los corregimientos de Canutalito, Canutal, Flor del Monte y La Peña, se encuentran categorizados por el



Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Ovejas, en suelo rural. En consecuencia, la Oficina Jurídica no encuentra óbice alguno que limite la competencia de la Agencia Nacional de Tierras – ANT frente a la categorización de los Centros Poblados Rurales del municipio de Ovejas, en aras de adelantar las actuaciones, conforme el aprobado Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR-.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Cordialmente,



JORGE ANDRÉS GAITÁN SANCHEZ

Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: E.Barrero.