



2021EE0025909



Bogotá D.C.,

ASUNTO: Radicado 2021ER0010506. Ordenamiento Territorial. Suelo Rural. Centros Poblados Rurales.

Cordial Saludo,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación del asunto, mediante la cual realiza una serie de planteamientos relacionados con centros poblados rurales y la viabilidad urbanística para el desarrollo de proyectos, las cuales se resuelven en los siguientes términos:

“1. ¿Sírvese por favor señalar si existe en la ley alguna definición específica sobre el concepto de “Centro Poblado”, en caso afirmativo, podría ilustrarnos al respecto, indicando la norma y a la vez, señalando para el Ministerio, en qué consiste un centro poblado, como está demarcado y quien ostenta la facultad de calificarlo?”

2. ¿Para el año 2014, cuál era la normatividad nacional aplicable al manejo y control del tema de “Centros Poblados?”.

Al respecto, se señala que la definición y delimitación de los centros poblados rurales se encuentra en el inciso 2 del párrafo del artículo 1 de la Ley 505 de 1999, el cual establece lo siguiente:

“(…) se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, define que el núcleo de población es considerado como centros poblados rurales en los siguientes términos.

“ARTICULO 2.2.1.1 Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:
(...)

Núcleo de población. Asentamiento humano agrupado en un conjunto de construcciones independientes, caracterizadas por su proximidad y por compartir circulaciones e infraestructura de servicios comunes. *Se consideran como núcleos de población en suelo*



2021EE0025909



rural, entre otros, los centros poblados rurales y las parcelaciones destinadas a vivienda campestre.”

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, corresponde a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo, competencia que ejercen a través de la adopción, revisión y/o ajuste de los planes de ordenamiento territorial POT, en los términos señalados en las leyes 388 de 1997 y 902 de 2004 y el Decreto 1077 de 2015.

En línea con lo anterior, el numeral 4, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011¹, sobre competencias en materia de ordenamiento territorial del municipio, señala:

“4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 define el marco normativo para que los municipios y distritos adopten el Plan de Ordenamiento Territorial para su respectiva jurisdicción el cual constituye el instrumento mediante el cual se define la organización del territorio y se adoptan el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas necesarias para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo del municipio.

Por tanto, las autoridades municipales deben identificar y delimitar los centros poblados rurales en los planes de ordenamiento territorial, según lo determinado por el numeral 5 del artículo 14 de la Ley 388 de 1997, el cual dispone:

“ARTÍCULO 14. Componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial: *El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.*

Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social. (...) (Énfasis fuera del texto).

En el mismo sentido, los artículos 2.2.2.2.1.1 y 2.2.2.2.1.2 del Decreto 1077 de 2015 establecen lo siguiente:

¹ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial



2021EE0025909



“ARTICULO 2.2.2.2.1.1 Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente Capítulo, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.”

ARTICULO 2.2.2.2.1.2 Categorías del suelo rural. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 14, 16.3 y 17 de la Ley 388 de 1997, en el componente rural del plan de ordenamiento y en su cartografía se deberán determinar y delimitar cada una de las categorías de protección y de desarrollo restringido a que se refieren los artículos siguientes, con la definición de los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes.”

Adicionalmente, el artículo 2.2.2.2.1.4 del decreto ibídem, establece la categoría de desarrollo restringido en suelo rural dentro de la cual se encuentran los centros poblados rurales así:

Categorías de desarrollo restringido

1. Los suelos suburbanos
- 2. Los centros poblados rurales**
3. La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre
4. La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

De igual forma, los artículos 2.2.2.2.3.1 y 2.2.2.2.3.2 del Decreto 1077 de 2015, establecen que en el componente rural de los POT o en la unidad de planificación rural, se debe incluir la delimitación de los centros poblados y los aspectos mínimos que se debe contener respectivamente, en los siguientes términos:

“ARTICULO 2.2.2.2.3.1 Centros poblados rurales. En el componente rural de los planes de ordenamiento o en la unidad de planificación rural se debe incluir la delimitación de los centros poblados rurales, de acuerdo con los criterios definidos en el inciso 2 del párrafo del artículo 1 de la Ley 505 de 1999.

ARTICULO 2.2.2.2.3.2 Ordenamiento de los centros poblados rurales. Para asegurar el ordenamiento adecuado de los centros poblados rurales, el componente rural del plan de ordenamiento o la unidad de planificación rural deberá contener, en lo pertinente y de acuerdo con los objetivos y estrategias territoriales del municipio o distrito, por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación del centro poblado.
2. Las medidas de protección para evitar que se afecten la estructura ecológica principal y los suelos pertenecientes a alguna de las categorías de protección de que trata el artículo 2.2.2.2.1.3 del presente decreto.
3. La definición de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos.



ORIGEN 7230-DIRECCIÓN DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL / JESSICA VIVIANA PORRAS SANDOVAL
 DESTINO ISNARDO GÓMEZ URQUIJO
 ASUNTO RESPUESTA RADICADO 2021ER0010506. ORDENAMIENTO TERRITORIAL
 OBS SUELO RURAL. CENTROS POBLADOS RURALES.

2021EE0025909



4. Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible.

5. La definición de las cesiones obligatorias para las diferentes actuaciones.

6. La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos.

7. La definición y trazado del sistema de espacio público del centro poblado.

8. La definición y trazado del sistema vial, con la definición de los perfiles viales.

9. La definición y localización de los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte.”

Según la normativa expuesta, los centros poblados rurales se identifican como aquellos asentamientos humanos agrupados de 20 viviendas o más localizados en suelo rural, las cuales comparten infraestructura de servicios comunes, su identificación y delimitación y las condiciones mínimas para su ordenamiento adecuado, deben incluirse dentro del componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio y distrito.

“3. Bajo este concepto, ¿cómo son clasificados esos predios de los centros poblados? Pertenecen a zona urbana o rural, o es extensible a las dos. Para el Ministerio cuál es el -criterio aplicable”.

Como se mencionó en la respuesta anterior, los centros poblados rurales hacen parte del suelo clasificado como rural en el respectivo plan de ordenamiento territorial.

Ahora bien, en cuanto al suelo urbano, el artículo 31 de la Ley 388 de 1997 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 31º.- 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 sanitarios”.

Según lo expuesto, el suelo urbano debe ser establecido en la clasificación del suelo que adopta el componente general del POT. Así mismo, constituyen suelo urbano las áreas destinadas a usos urbanos y que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización según sea el caso. Adicionalmente, las áreas clasificadas como suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir centros poblados de los corregimientos, siempre y cuando dichas áreas cumplan con las condiciones para la definición de este tipo de suelo.



2021EE0025909



Por lo tanto, si en la clasificación del suelo establecida en el componente general del POT, queda determina que un centro poblado es clasificado como suelo urbano, este dejará de ser rural. Caso contrario, sucede con los centros poblados rurales considerados en la categoría de desarrollo restringido en el componente rural del POT, en los términos de los artículos 2.2.2.2.1.2² y 2.2.2.2.1.4³ del Decreto 1077 de 2015.

“4. ¿En qué consiste la viabilidad urbanística y cuál es su fundamento legal?

5. ¿Cuál es el fin administrativo de la viabilidad urbanística y bajo qué requisitos y compromisos se puede expedir?

6. ¿Qué entidad es la competente para otorgar una viabilidad urbanística?

8. ¿Existen prohibiciones legales - urbanísticas para adelantar un proyecto urbanístico en centro poblado? En caso afirmativo, por favor indicar cuales son.

9. ¿Al otorgar viabilidad urbanística esta define la materialización del proyecto? ¿Es decir permite al solicitante iniciar la actividad de construcción, o debe escalar a otro permiso o licencia?

10. ¿Hay alguna diferencia en la entrega de viabilidad para un proyecto urbanístico dependiendo del número de viviendas a construir?

11. Para los municipios circundantes de las capitales de distrito, áreas metropolitanas o regiones, existe alguna disposición especial general que permita el desarrollo de proyectos urbanísticos en centros poblados, o se rigen por sus propios POT o PBOT”.

Al respecto, es necesario señalar que la *viabilidad urbanística* no es un término que se encuentre definido en las normas nacionales, por tanto, no es posible resolver sus inquietudes frente a este concepto.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016, modificadorio del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, previo al desarrollo de actuaciones urbanísticas en toda clase de suelo (urbano, rural y de expansión urbana), se requiere de la obtención de la respectiva licencia urbanística, la cual deberá solicitarse ante la autoridad correspondiente (curador urbano – entidad que haga sus veces) en el municipio o distrito donde se encuentre ubicado el predio.

² Categorías del suelo rural

³ Categorías de desarrollo restringido en suelo rural

En ese orden, las solicitudes de licencias urbanísticas deberán atender las disposiciones generales previstas en el Decreto 1077 de 2015, la Resolución 462 de 2017⁴, así como las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el POT del municipio o distrito, y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

La edificación en suelo rural incluyendo los centros poblados rurales, deberá sujetarse a las condiciones establecidas en los artículos 2.2.6.2.1 y 2.2.6.2.2 del Decreto 1077 de 2015, de conformidad con lo siguiente:

“ARTICULO 2.2.6.2.1 Edificación en suelo rural. *La expedición de licencias urbanísticas en suelo rural, además de lo dispuesto en el Título anterior, y en la legislación específica aplicable, se sujetará a las siguientes condiciones:*

1. *Deberá darse estricto cumplimiento a las incompatibilidades sobre usos del suelo señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

2. *Solamente se podrá autorizar la construcción de edificaciones dedicadas a la explotación económica del predio que guarden relación con la naturaleza y destino del mismo, en razón de sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas.*

3. *La construcción de equipamientos en suelo rural podrá autorizarse siempre que se compruebe que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población, de conformidad con la localización prevista para estos usos por el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

4. *El desarrollo de usos industriales, comerciales y de servicios en suelo rural se sujetará a las determinaciones, dimensionamiento y localización de las áreas destinadas a estos usos en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.*

5. *La autorización de actuaciones urbanísticas en centros poblados rurales se subordinará a las normas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.*

Parágrafo. *En ningún caso, se podrán expedir licencias autorizando el desarrollo de usos, intensidades de uso y densidades propias del suelo urbano en suelo rural.”*

ARTICULO 2.2.6.2.2 Prohibición de parcelaciones en suelo rural. *A partir del 17 de enero de 2006, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de 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. Esta prohibición cubre a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite.*

⁴ “Por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de licencias vigentes”



En todo caso, para la definición de las normas urbanísticas de parcelación los municipios deberán ajustarse a las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional correspondiente, las cuales deberán ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano.

Parágrafo. Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.” (Énfasis fuera del texto)

De acuerdo con las normas antes señaladas, se tiene que el licenciamiento urbanístico en suelo rural debe dar estricto cumplimiento a las normas establecidas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, es decir, que solamente se podrá autorizar la construcción de edificaciones en los centros poblados identificados como tal y según las previsiones autorizadas para su ocupación y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

Así mismo, se debe tener en cuenta las restricciones ambientales y agrarias que contempla la legislación vigente, que constituyen determinantes de superior jerarquía, y en este sentido, los desarrollos legales en esta materia se derivan directamente de las disposiciones constitucionales que buscan que estos procesos se adelanten respetando como mínimo cuatro aspectos: la protección de la diversidad e integridad del ambiente (ART 79 C.P.); el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales renovables (ART 80 C.P.); la seguridad alimentaria (ART. 65 C.P.); y el acceso a la población campesina a la propiedad rural (ART. 64 C.P.).

En consecuencia, cuando se trate de centros poblados rurales, en el POT se deben identificar y delimitar las áreas identificadas y delimitadas como tal y establecer las normas urbanísticas de densidad y ocupación, partiendo de las densidades máximas establecidas por la corporación autónoma regional respectiva.

“7. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir la persona natural o jurídica que formula una propuesta para desarrollar un proyecto?”

El artículo 2.2.6.1.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015⁵, determina lo siguiente respecto a los titulares de las licencias de construcción:

“ARTICULO 2.2.6.1.2.1.5 Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Podrán ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud. (...).

⁵ Modificado por el artículo 3 del Decreto 1197 de 2017.

Parágrafo. Los poseedores sólo podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones.” (Subrayado fuera del texto)

Ahora bien, el artículo 2.2.6.1.2.1.1 *ibídem*, en cuanto a la solicitud de las licencias urbanísticas señala lo siguiente:

“ARTICULO 2.2.6.1.2.1.1 Solicitud de la licencia y sus modificaciones. El estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas y de sus modificaciones procederá a solicitud de quienes puedan ser titulares de las mismas, una vez hayan sido radicadas en legal y debida forma. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Por lo anterior, se tiene que el titular del derecho real de dominio quien puede actuar mediante un apoderado o mandatario es quien se encuentra facultado para solicitar la licencia urbanística del predio donde se pretende desarrollar el proyecto urbanístico.

“12. En cuanto a la emisión de conceptos ambientales para el desarrollo de un proyecto urbanístico, quien es la autoridad encargada de hacerlo, por favor distinguir a nivel nacional, departamental y municipal”.

Al respecto, y partiendo de los argumentos expuestos en los puntos anteriores, se informa que los conceptos ambientales no se encuentran previstos para la habilitación del desarrollo de un proyecto urbanístico específico; las condiciones de desarrollo dentro de las cuales se encuentran aspectos ambientales a considerar, se encuentran determinadas en los POT, el cual previo a su adopción, se concerta con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente en relación con los asuntos ambientales en los términos establecidos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28⁶ de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Atentamente,



CAMILO ANDRES QUIROZ HINOJOSA
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: E. Monroy
Revisó: D. Cuadros / L. Pardo / D. Villa

⁶ Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.