

CONCEPTO 59154 DE 2016

(noviembre 18)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: Para la compra de un inmueble de acuerdo a la norma urbanística de la zona, el uso del suelo actual del predio es viable su compra?

En atención a comunicación electrónica, mediante la cual realiza la siguiente consulta “(...) mediante el Acuerdo 056 de enero 25 de 2011 se adopta la Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Rionegro, aprobado por los Acuerdos 104 de 2000 y 076 de 2003. Estas normativas establecen que el predio objeto de avalúo está ubicado en Suelo rural en Zona de Actividad Múltiple Complementaria al Uso Aeroportuaria.

Que conforme al POT para el uso del suelo en esa zona se encuentran los siguientes:

ASIGNACION DE USOS PARA EL SUELO RURAL DE DESARROLLO RESTRINGIDO

ZONAS O MODULOS	USO PROMOVIDO	USO PERMITIDO	USO PROHIBIDO
Módulo de interés Económico del Aeropuerto	Servicios asociados a la actividad aeroportuaria. Servicios de hotelería, centros de negocios, centros de exposiciones y convenciones, servicios médicos, servicios turísticos, servicios de salud. Zonas francas para industria no contaminante y de alta tecnología, comercio y servicios basados en la innovación, que desarrollen nuevas tecnologías, actividades de comercio y servicios que sirvan de exhibición a los productos nacionales	Vivienda de tipología trifamiliar de densidad media	Los que no estén en capacidad de controlar sus impactos ambientales o urbanísticos, a excepción de la actividad aeroportuaria misma cuya operación produce ruido y material particulado (humo). Los que no estén en capacidad de soportar las condiciones ambientales que la operación aeronáutica produce. Industria contaminante o de riesgo químico o de producción de sustancias explosivas o inflamables. Los que determina la normatividad de la Aeronáutica Civil, Minería y Floricultivos.”

Basado en el documento del POT, el cual se adjunta, se genera la inquietud de si el uso educativo

es compatible con la normativa ya que esta no especifica USO DOTACIONAL, EDUCATIVO O INSTITUCIONAL, las cuales son actividades propias de esta entidad. // Teniendo en cuenta que la Dirección Administrativa y Financiera- Grupo de Construcciones, debe emitir concepto técnico y financiero para la compra de este inmueble; de manera atenta se solicita se conceptúe:

De acuerdo a la norma urbanística y uso del suelo actual del predio; y teniendo en cuenta la función del SENA; ¿es procedente autorizar la compra del inmueble?

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

ANÁLISIS JURÍDICO

Ley [80](#) de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” en el Capítulo III. Define los Contratos Estatales:

“Artículo [32](#). De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación”.

El Artículo [13](#) de la citada Ley determina la normatividad aplicable a los contratos estatales enunciando: “Artículo [13](#).- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo [2](#) del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.” (Subrayado es nuestro).

Por lo anterior los contratos de las entidades del estado se deben regular por las disposiciones civiles o comerciales.

Al respecto se debe tener en cuenta que el contrato de compraventa está definido por el Código Civil en el Art. [1849](#), en los siguientes términos:

Artículo [1849](#): La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.

(...)

Artículo [1857](#). La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes...”

Ahora bien, el artículo [2](#) de la Ley 1150 de 2007, determina como modalidad de selección la contratación directa, para la adquisición de inmueble.

El Decreto [1082](#) de 2015, sobre el procedimiento para la contratación directa, dispone:

“Artículo [2.2.1.2.1.4.1](#). Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La

Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

(...)

Artículo [2.2.1.2.1.4.10](#). Adquisición de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden adquirir bienes inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

1. Avaluar con una institución especializada el bien o los bienes inmuebles identificados que satisfagan las necesidades que tiene la Entidad Estatal.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de adquisición, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.
3. La Entidad Estatal puede hacer parte de un proyecto inmobiliario para adquirir el bien inmueble que satisfaga la necesidad que ha identificado, caso en el cual no requiere el avalúo de que trata el numeral 1 anterior.”

Tenido en cuenta que el inmueble objeto de la compraventa fue aprobado dentro del plan de adquisiciones año 2016, y como quiera que se cuenta con los estudios previos los cuales se encuentran respaldados por el respectivo CDP, se observa que es viable desde este punto de vista la respectiva adquisición del inmueble.

De conformidad con lo señalado en el artículo [311](#) de la Constitución Política, al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Mediante la Ley [388](#) de 1997, que modificó parcialmente algunas disposiciones de la Ley [9](#) de 1989, se definieron entre otros objetivos, el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que los municipios y distritos deben adoptar en aplicación de la Ley [388](#) de 1997 constituye el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Estos planes se definen 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.

Ley [388](#) de 1997 frente a la clasificación del suelo, señala:

“Artículo [30](#).- Clases de suelo. Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.

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 sanitarios.

Artículo [32](#).- Suelo de expansión urbana. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006 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 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.

Artículo [33](#).- Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. Ver Decreto Nacional 1337 de 2002 Ver el art. 21, Ley 1469 de 2011

Artículo [34](#).- 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.

Artículo [35](#).- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno 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.”

En consecuencia tenemos que una vez sea adquirido el inmueble por parte del SENA, se debe dejar claro la destinación del mismo en razón a las limitantes que señala el POT del Municipio de Rionegro (Antioquia) y las normas expedidas por la Aeronáutica civil en razón a las cercanías del predio a Aeropuerto de RioNegro.

Para el caso en estudio el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 056 del 25 de enero de 2011, “por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial para el municipio de Rionegro”, señalando en su artículo 8 Vigencia del plan de ordenamiento territorial. De conformidad con las Leyes [388](#) de 1997 y 902 de 2004 y sus decretos reglamentarios, el plan de ordenamiento territorial del municipio de Rionegro, adoptado mediante el presente acuerdo tendrá una vigencia igual al tiempo que faltare para la culminación de la presente administración municipal y los próximos tres (3) periodos constitucionales.

Que de conformidad con el oficio #SP183-05-02-1951 con radicado SENA #1-2016-001302 del 09 de septiembre de 2016, suscrito por la Subsecretaria de Desarrollo Territorial de la Alcaldía de Rionegro, señala que para el predio objeto de la consulta contiene las siguientes características:

MATRICULA INMOBILIARIA	020-49240	
NUMERO PREDIAL	615-2-01-001-015-00045-001-00028	
LOCALIZACION	Vereda Chachafruto	
CLASIFICACION DEL SUELO	Suelo Rural de Desarrollo Restringido- Módulo de Interés Económico de Aeropuerto- Zona Franca P.H.	
USOS DEL SUELO	CORRESPONDIENTES A LOS PERMITIDOS Y PERMITIDOS CONDICIONADOS EN EL ANEXO IV, CIU, DEL POT	Consultar www.rionegro.gov.co , link P.O.T

Como resultado tenemos que el suelo donde se encuentra el inmueble objeto de la compraventa está destinado como suelo rural de desarrollo restringido-módulo de interés Económico de Aeropuerto- Zona Franca P.H., de conformidad con lo señalado en el artículo 323 del POT.

El artículo 323 señala:

ASIGNACION DE USOS PARA EL SUELO RURAL DE DESARROLLO RESTRINGIDO

ZONAS O MODULOS	USO PROMOVIDO	USO PERMITIDO	USO PROHIBIDO
Módulo de interés Económico del Aeropuerto	Servicios asociados a la actividad aeroportuaria. Servicios de hotelería, centros de negocios, centros de exposiciones y convenciones, servicios médicos, servicios turísticos, servicios de salud. Zonas francas para industria no contaminante y de alta tecnología, comercio y servicios basados en la innovación, que desarrollen nuevas tecnologías, actividades de comercio y servicios que sirvan de exhibición a los productos nacionales	Vivienda de tipología trifamiliar de densidad media	Los que no estén en capacidad de controlar sus impactos ambientales o urbanísticos, a excepción de la actividad aeroportuaria misma cuya operación produce ruido y material particulado (humo). Los que no estén en capacidad de soportar las condiciones ambientales que la operación aeronáutica produce. Industria contaminante o de riesgo químico o de producción de sustancias explosivas o inflamables. Los que determina la normatividad de la Aeronáutica Civil, Minería y Floricultivos.”

En consecuencia se tiene que el uso promovido por el POT para el predio objeto de la compraventa es: “Servicios asociados a la actividad aeroportuaria. Servicios de hotelería, centros de negocios, centros de exposiciones y convenciones, servicios médicos, servicios turísticos, servicios de salud. Zonas francas para industria no contaminante y de alta tecnología, comercio y servicios basados en la innovación, que desarrollen nuevas tecnologías, actividades de comercio y servicios que sirvan de exhibición a los productos nacionales”.

De igual manera menciona como uso prohibido: “Los que no estén en capacidad de controlar sus impactos ambientales o urbanísticos, a excepción de la actividad aeroportuaria misma cuya operación produce ruido y material particulado (humo). Los que no estén en capacidad de soportar las condiciones ambientales que la operación aeronáutica produce. Industria contaminante o de riesgo químico o de producción de sustancias explosivas o inflamables. Los que determina la normatividad de la Aeronáutica Civil, Minería y Floricultivos.”

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en la Ley [119](#) de 1994, el SENA está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los colombianos, ofreciendo, ejecutando y facilitando la formación profesional integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

En consecuencia de lo anterior nuestra entidad de conformidad con la misión está encaminada a dar bienestar a nuestra comunidad a través de los diferentes programas creados para tal fin como los programas ofertados por la Regional de Rionegro; los cuales no contravienen las directrices señaladas por el POT del Municipio de Rionegro, más aun cuando en el predio objeto de compra

el SENA viene desarrollando la actividad de formación desde hace varios años dicha bodega.

No obstante lo anterior, las construcciones o adecuaciones que se pretendan adelantar en el terreno objeto de la compra no deben reñir con la normatividad expedida por la aeronáutica civil contenida en la guía GSAC-5.0.70.1 de 2009 sobre el uso de del suelo en áreas aledañas a los aeropuertos, amén de las adoptadas para la respectiva propiedad horizontal.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015 y recoge el concepto emitido bajo el radicado No.8-2016-058433 del 16 de noviembre de 2016.

Atentamente,

Carlos Emilio Burbano

Coordinador Grupo Conceptos y Producción Normativa

Dirección Jurídica SENA



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

