

2016

**TEMPORALIDAD PARA LA REVISIÓN,
MODIFICACIÓN O AJUSTE DE LOS PLANES DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**



**LIDIA ISABEL FAJARDO MELO
ÁLVARO ENRIQUE PACHÓN
FORERO
BOGOTÁ
31-10-2016**

TEMPORALIDAD PARA LA REVISIÓN, MODIFICACIÓN O AJUSTE
DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

LIDIA ISABEL FAJARDO MELO
ÁLVARO ENRIQUE PACHÓN FORERO

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA UNICOC
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
COLEGIO JURÍDICO
BOGOTÁ

2016

TEMPORALIDAD PARA LA REVISIÓN, MODIFICACIÓN O AJUSTE
DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

LIDIA ISABEL FAJARDO MELO
ÁLVARO ENRIQUE PACHÓN FORERO

MONOGRAFÍA PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE PROFESIONAL EN
DERECHO

DRA. OLGA ALEJANDRA ARAQUE SOLANO
Asesora

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA UNICOC
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
COLEGIO JURÍDICO
BOGOTÁ

2016

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C., 31 de octubre de 2016

A mis hijos
Camila y Pablo
por todo el tiempo
que dejamos de compartir
para cumplir este sueño.

A mi familia, a Paola y Juan José
bastiones de esperanzas
de este inconforme soñador.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

- 1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**
 - 1.1. Generalidades del Ordenamiento Territorial en Colombia.
 - 1.2. Necesidad de Ordenar el Territorio.
 - 1.3. Incidencias del derecho Brasileiro y Español en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de ordenamiento territorial.

CAPITULO II

- 2. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.**
 - 2.1. Fases para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial
 - 2.1.1. Primera Fase: Fase preparatoria. Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial
 - 2.1.2. Segunda Fase: Proceso de Concertación Interinstitucional y Consulta Ciudadana. (Aprobación CAR, concertación junta metropolitana, Concepto Consejo Territorial de Planeación, Consulta democrática)
 - 2.1.3. Tercera Fase: Adopción. (Presentación del Alcalde al Concejo Municipal, Aprobación y adopción por acuerdo del Concejo Municipal o Adopción del Decreto).
 - 2.2. Diferencias entre los Componentes del Plan De Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).

CAPITULO III

3. PROCEDENCIA Y TEMPORALIDAD DE LA REVISIÓN, MODIFICACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.

3.1. Antecedentes del proceso de urbanización en Colombia.

3.1.1. Formas de Construcción de vivienda en Colombia.

3.2. Incidencia del Acto Legislativo 02 de 2002 en los Planes de Ordenamiento Territorial.

4. CONCLUSIONES

5. BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Herramientas para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad de un territorio.

Tabla 2. Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y las necesidades planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal.

Tabla 3. Proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y sus 3 fases Ley 388 de 1997.

Tabla 4. Componentes del Plan de Ordenamiento Territorial, vigencia, contenidos y el tipo de normas.

Tabla 5. Tipos de componentes del Plan de Ordenamiento territorial Ley 388 de 1997, jerarquía, contenidos y sus propósitos.

Tabla 6. Comparativo de los contenidos de los diferentes Planes de Ordenamiento territorial según la Ley 388 de 1997.

Tabla 7. Vigencia de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Tabla 8. Revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial por vencimiento vigencia del periodo constitucional de los mandatarios municipales y distritales.

Tabla 9. Tipos de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

INTRODUCCIÓN

Sabiendo que el territorio de una población constituye un elemento esencial que amalgama una serie de actividades que se desarrollan ya sea a nivel cultural, social o económico, las cuales son de cotidianidad del hombre, hace necesario que se proyecten adecuadamente políticas de implementación para el ordenamiento territorial. Partiendo de esta premisa la Ley 388 de 1997, establece parámetros fundamentales basados en objetivos que buscan dar herramientas a los gobernantes municipales para promover la organización de su territorio, apoyados en la planificación del uso eficiente y equitativo del espacio físico, el control de las afectaciones al medio ambiente y la prevención de desastres en zonas de alto riesgo, sin dejar de lado las ejecuciones tendientes a la expansión de zonas urbanísticas eficientes provistas de servicios públicos de calidad, además de la conservación de los espacios públicos, confluyendo estos factores de forma armónica en el progreso del conglomerado social propicio en cumplimiento a lo establecido legalmente.

Ahora bien, aunque no se realizará un análisis detallado de la normativa relacionada con el derecho urbanístico en Colombia, si resulta importante resaltar que este deviene del desarrollo de la Constitución Nacional de 1991, ya que la misma consolidó en el ordenamiento jurídico por intermedio de la trascendencia constitucional la cual reconoció a través de principios y derechos de relevancia que no se tenían para la organización del territorio y el uso del suelo, dando un giro a la innovación urbana en Colombia y que consecuentemente se consolidaría en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 388 de 1997, norma que dio un salto en la política urbana social de Colombia, otorgando más prevalencia en materia urbanística que la ya establecida Ley 9 de 1989, norma que hasta entonces regía la materia, por cuanto dio aplicabilidad a los principios y preceptos constitucionales de 1991, además de introducir una serie de herramientas necesarias para el desarrollo físico de los Municipios, orientando a los Alcaldes en

la proyección de grandes metas de tipo social, económico y cultural para que las ciudades puedan ser gobernables, competitivas y sostenibles ambiental y económicamente y de esta forma cumplir con las políticas sociales trazadas para país.

En este sentido como dice el Dr. Pinilla¹, a través de medios constitucionales se reconoció dentro los derechos colectivos el uso y goce del Espacio Público, desarrollándose ampliamente jurisprudencia en razón de la relación que existe con los derechos fundamentales, y claramente relegando así mismo los valores económicos que aún persisten y así mismo los derechos individuales de las personas, ya que con la organización del uso del suelo se propende directamente en la función social de la propiedad privada, por el planeamiento y control de su uso y la ocupación que a este se haga, organización que además influye en el medio ambiente y el patrimonio cultural, conllevando a que de este modo pueda intervenir el Estado en el dominio de los derechos de la propiedad, que impida al individuo la generación de problemas urbanos si se dejara a su voluntad decidir cómo y dónde construir.

De otra parte dando extensión a los preceptos constitucionales, el legislador ha establecido un marco legal y normativo el cual está pensado para dar desarrollo a la revisión de los Planes de Ordenamiento territorial, entre los que se encuentra la ya mencionada Ley 388 de 1997, modificada en lo pertinente por las Leyes 507 de 1999 y 902 de 2004 y reglamentada por los decretos 2079 y 4002 de 2004, los cuales determinan el término para las revisiones y vigencia para los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial a largo, mediano y corto plazo del periodo constitucional de los alcaldes, además de las excepciones para hacer las revisiones por casos de interés público o por fuerza mayor y caso fortuito, en los que se faculta

¹ PINILLA PINEDA, Juan Felipe. Evolución del Sistema Urbanístico Colombiano. Reflexión pendiente desde el Derecho. Año 2003.

para iniciar en cualquier momento teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto Ley 919 de 1989, con ocasión de situaciones de desastres de origen natural o antrópico y por los resultados técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidades que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo. Asimismo normas que regulan lo referente a la modificación excepcional para asegurar objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual podrá emprenderse en cualquier momento a iniciativa del Alcalde, esto si se demuestra técnicamente la necesidad.

Teniendo claro cuál es el objetivo primordial de la Ley 388 de 1997, se presenta una ausencia de precisión normativa acerca de cuándo se debe dar inicio a la revisión, modificación o adecuación de los planes de ordenamiento territorial, especialmente en decantar cuándo es el momento oportuno para que los Alcaldes Municipales lo puedan realizar, en razón de su periodo constitucional, pues si bien es cierto, en la norma antes citada se determina expresamente que el momento previsto para su revisión debe coincidir con el inicio de uno nuevo, no es menos cierto es, que carece de claridad, en virtud de que el inicio de este periodo de ningún modo logra coincidir con el instante en que el mandatario efectivamente cuenta con la disponibilidad de ejecución de los recursos para poner en marcha el plan de revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, esto porque si bien se cuenta con un presupuesto aprobado a partir del 1 de enero de cada año, para dar factibilidad a la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial además se requiere que se encuentre aprobado el Plan de Desarrollo Municipal y de ser necesario solicitar por el nuevo Alcalde al Concejo Municipal modificación al presupuesto donde se le asigne recursos para dar viabilidad a la revisión del POT.

Aunado a lo anterior la Ley 902 de 2004, mediante la cual se modificó algunos aspectos a tenerse en cuenta en la revisión del plan de ordenamiento contenido en la Ley 388 de 1997, trató someramente el tema de la vigencia y revisión del Plan de

ordenamiento Territorial, abordando en sus contenidos de corto, mediano y largo plazo, las condiciones y parámetros por los cuales se amerita su revisión, sin que en nada clarifique el interrogante que se cuestiona, ya que no indica exactamente cuándo se debe iniciar la aludida revisión o con que tiempo cuenta para emprender tal finalidad sin incurrir en una posible falta disciplinaria en ejercicio de su mandato.

En otras palabras, en tanto un Alcalde Municipal al emprender su periodo constitucional se encuentra desprovisto de la apropiación de los recursos fiscales que pueda ejecutar con la única finalidad de modificar, revisar o ajustar en los diferentes componentes del Plan de Ordenamiento territorial al momento de inicio de su mandato tal como lo establece en su sentido exegético la normatividad vigente, razón por la cual lleva a estimar de tajo que existe un vacío legal, esto, porque no dilucida la norma en estudio cuál es el tiempo máximo para que se adopten las modificaciones, o si por el contrario no existe caducidad ante la ley para realizarlas, o para el caso como debe entenderse la expresión “*al inicio del Periodo Constitucional*”; ante tal falencia surge como interrogante ¿es posible entender que el inicio del periodo constitucional que señala el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, corresponda al primer año de gobierno?

CAPITULO I

1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Para adentrarnos en el estudio normativo que regula la revisión modificación y/o adecuación del Plan de ordenamiento territorial, en adelante POT², Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT³ y Esquema de Ordenamiento Territorial EOT⁴, es necesario referenciar de manera inicial las normas mediante las cuales se facultó a los entes territoriales municipales para ordenar de forma eficiente y en pro del desarrollo de su comunidad, la expedición de los acuerdos de orden urbanístico de carácter general dentro de los cuales se encuentran los Planes de Ordenamiento Territorial, que sirven de instrumento para el uso adecuado del suelo de su territorio, tal como fue consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su Artículo 311:

“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 las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”⁵

A su vez es necesario definir el ordenamiento territorial como la herramienta base de estudio para el desarrollo urbano de los municipios y ciudades, tal como fue vislumbrado en la expedición de motivos que se tuvo en cuenta al aprobar la Ley 388 de 1997, la cual fue desarrollada en sus decretos reglamentarios 879 y 1507 de 1998, 1686 de 2000, 932 de 2002, 4002 de 2004, 2181 de 2006, 4300 de 2007 y

² POT o Planes de Ordenamiento Territorial. El instrumento de ordenamiento que debe ser elaborados por los Municipios con Población Superior a 100.000 mil habitantes.

³ PBOT o Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, los cuales deben ser elaborados por los Municipios con Población entre 30.000 mil y 100.000 mil habitantes.

⁴ EOT o Esquemas de Ordenamiento Territorial, los cuales deben ser elaborados por los Municipios con Población inferior a 30.000 mil habitantes.

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Edición 29ª. 2013, artículo 311, p. 134.

798 de 2010, que ampliaron lo concerniente a los componentes de los Planes de Ordenamiento territorial, los estándares urbanísticos, lo pertinente a los Planes Parciales de Ordenamiento territorial, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, por lo que el legislador al momento de examinar las necesidades urbanas en el proyecto de ley sostuvo:

“Todo proceso de urbanización es menester elucidarlo como la expresión espacial de un sistema productivo, social y político. El intervencionismo estatal debe encaminarse hacia el ordenamiento y reordenamiento urbano y a proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Concebir que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado, por sí solas, pueden solucionar los problemas ecosociales, físicos y ambientales, es un craso error. Con inversiones en obras de infraestructura, en industrias, o en servicios localizados en función de las ventajas adquiridas por las minorías dominantes, no se resuelven las intrincadas dificultades urbanas. Los anteriores gobiernos aplicaron dicho esquema obteniendo, entre otras, las siguientes secuelas:

Indiscriminada localización de las industrias; destrucción del paisaje natural; contaminación del aire y el agua; pésima eliminación de los residuos destrucción de la malla vial aumento del parque y el tráfico automotor; lotes de "engorde" y loteos innecesarios; carencia de servicios públicos e infraestructura social; déficit de vivienda de interés popular; áreas agrícolas anexadas al casco urbano; insuficiencia de escuelas, hospitales y lugares de recreación; arrasamiento de parques naturales y zonas verdes; invasión de espacios públicos; incomunicación entre las áreas urbanas y de éstas con las rurales; incremento en el costo de la tierra y su evidencia en el precio final de la vivienda; alejamiento de la población trabajadora de los lugares de empleo; construcción de extensas áreas de la ciudad mediante el esfuerzo personal de sus habitantes; expansión de la urbe sin las inversiones indispensables; crecimiento desordenado de la ciudad sin límites físicos ni demográficos; aumento de los costos de operación urbana; subutilización de los recursos humanos; marginamiento político, económico y social de amplios sectores de la población; depauperación general e inseguridad creciente. En breve, la tugurbanización de la ciudad.”⁶

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091. Exposición de motivos.

En relación con la definición y la motivación del legislador tomada en cuenta para la aprobación y expedición de la Ley 388 de 1997, resulta necesario traer a colación algunas reflexiones de la reconocida abogada urbanista dra. María Mercedes Maldonado, que en un concepto sobre el desarrollo territorial y su importancia para la adopción de herramientas para el progreso organizado de los municipios ha expuesto la competencia y las extrategias del ordenamiento territorial así:

“una de las competencias más importantes de los gobiernos municipales es el ordenamiento territorial, entendido como la adopción de estrategias para el uso, ocupación y manejo del suelo, que incluye actuaciones en materia ambiental, la construcción de infraestructuras y equipamientos y la reglamentación de los usos y sus intensidades, base para definir la forma urbana y regular una actividad tan significativa como la construcción”.⁷

De lo anterior, se desprende el reconocimiento a las entidades territoriales y administrativas a las que se les concede u otorga herramientas a través de competencias efectivas en materia de urbanismo, ocupación y uso del suelo, que tiene como finalidad el desarrollo de las ciudades y distritos, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, propendiendo por el interés general, respetando el medio ambiente y protegiendo el desarrollo social y cultural, premisas estas que deben estar enmarcadas dentro del ámbito legal que se encuentra regulado en la Constitución Política y la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios, por lo que las administraciones municipales están obligadas a ejercer adecuadamente la función pública en materia de ordenamiento territorial de manera imperativa.

Es por eso que el ordenamiento territorial contribuye con la aplicabilidad de todas las acciones político administrativas que adoptan los entes municipales y distritales para el desarrollo armónico y adecuado de su jurisdicción, entregando medios necesarios para que se realice una distribución adecuada del territorio, se desarrolle

⁷ MALDONADO, María Mercedes. Ordenamiento territorial y la política del suelo en la ciudad. 2011.

y se garantice un adecuado uso del suelo, directrices urbanísticas que contribuyen a que los habitantes no ejerzan potestades que afecten el entorno y que están a cargo de los Alcaldes, ya que si no existieran instrumentos reguladores de las normas urbanísticas cada habitante dispondría de sus propiedades sin prever un desarrollo armónico interponiéndose así en la búsqueda del bien común.

1.1. Generalidades del Ordenamiento Territorial en Colombia.

En el marco de la Ley 388 de 1997, encuentra su definición en el artículo 5º, así:

“El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”⁸

A su vez, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su “Guía Metodológica 1 Información Práctica para Formulación de POT”, lo ha definido como:

“un proceso de Planificación territorial integral y concertada mediante acciones Político Administrativas por parte de los Municipios, en ejercicio de la función pública que les compete, permitiendo disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio a largo plazo y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, teniendo en cuenta el desarrollo socioeconómico sin socavar los recursos naturales y del medio ambiente, respetando las tradiciones, culturas y costumbres de los pueblos para vivir en armonía, trabajar y comprar respetando la propiedad privada, generado desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo cultural, avance

⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091.

tecnológico, dentro de unos parámetros que deben ir íntimamente ligados con el medio ambiente y la sostenibilidad ambiental en pro del desarrollo del ordenamiento del Municipio.”⁹

Algunos estudiosos colombianos han definido el ordenamiento territorial como:

“es asumido por la Ley 388 de 1997, en su artículo 9º, como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Y se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo¹⁰.”

Sobre este punto vale la pena resaltar que el plan de ordenamiento territorial, es el instrumento básico del cual deben servirse los alcaldes municipales y distritales para el desarrollo y proyección del territorio imprimiéndole la importancia y preponderancia que de este se desprende para el cumplimiento de los objetivos, directrices, políticas y estrategias que han trazado como meta en su programa de gobierno para garantizar y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes como principio general que conlleva el adecuado uso del uso y de los recursos que de este se derivan.

En igual sentido la Corte Constitucional en sentencias C-795 de 2000, C- 117 de 2006, T- 709 de 2014, entre otras, ha definido su función como:

“Una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos,

⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía Metodológica 1 Información Práctica para Formulación de POT. Julio de 2004, p.5.

¹⁰ MALDONADO COPELLO, María Mercedes, PINILLA PINEDA, Juan Felipe, RODRÍGUEZ VITTA Juan Francisco y VALENCIA DÁVILA, Natalia. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano-Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. 2006.

de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial.”¹¹

Al referirse la Corte Constitucional a las características del Ordenamiento Territorial, en cuanto a “democrática, participativa, racional y planificada”, es menester señalar que el proceso de estructuración está sujeto conforme a la Ley 388 de 1997, a la participación activa de la ciudadanía ya que es esta la que se vera de manera directa afectada o beneficiada con la regulación del suelo, pues no es lo mismo disponer de una propiedad en un sector rural por ejemplo, a que la misma propiedad adquiera un nuevo uso como comercial, producto de una modificación o actuación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Adicionalmente, se requiere que este proceso sea participativo porque es la comunidad quien conoce de las necesidades de expansión, proyección e implementación de los usos del uso, de tal suerte, que si en la fase de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, que más adelante se explicará detalladamente, la población no se involucra masiva y activamente en el proceso de formulación del proyecto de ordenamiento territorial de su municipio, dando a conocer su opinión, planteando propuestas sobre el uso del suelo teniendo en cuenta las áreas que consideran necesario proteger o explotar debido a la importancia ambiental, cultural o económica que representan, a fin de evitar las consecuencias adversas de la indiferencia que ocasiona la obligación de acatar las directrices que la minoría imponga y soportar los impactos negativos que se desprendan del uso inapropiado del suelo.

De igual manera, se entiende que este instrumento es racional y planificado porque comprende optimizar los recursos físicos territoriales para un adecuado orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y

¹¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-795 de 2000. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C-117 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Sentencia T-709 de 2014. Magistrado Ponente: Luís Guillermo Guerrero Pérez.

cultural y está precisamente con el fin de que el territorio se organice bajo una proyección sostenible de la visión de municipio que se pretende dentro de los plazos definidos de los diferentes componentes, bajo la prevalencia del interés general, de la función de la propiedad y del equilibrio de las cargas urbanísticas.

Es por ello, que se torna pertinente afirmar que el Ordenamiento territorial se convierte en el elemento esencial que propende por el desarrollo aplicado de los municipios y distritos, el cual no debe desconocer los derechos de los habitantes como la propiedad privada, ya que es importante dar seguridad jurídica a las actuaciones administrativas respetando el orden de jerarquía teniendo en cuenta que son normas de carácter general que estructuran la organización municipal contribuyendo a la clasificación y delimitación de los suelos y sus usos, siendo importante establecer las áreas rurales y urbanas buscando el desarrollo de la infraestructura vial, los servicios públicos, disposición de espacios para parques y zonas verdes, planificando adecuadamente el espacio público teniendo en cuenta cada uno de los componentes.

Aunado a que en el esquema de “Estado Social de Derecho¹²” que fue adoptado en la Constitución Política de 1991, se compilan los derechos, garantías y deberes de los asociados, se constituye como el criterio básico y legal para conceptuar el funcionamiento del ordenamiento jurídico colombiano, por tal razón el POT como sistema socio-político-económico se convierte en garante de unas condiciones mínimas de toda persona afianzando su seguridad jurídica y fijando entre otros derechos fundamentales como la educación, vivienda, la salud, y trabajo, asentados en la intervención directa del Estado para la obtención de estas garantías sociales que se pueden ver concretadas con la proyección sostenible del espacio que lo comprende basados en los parámetros del ordenamiento territorial.

¹² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Edición 29ª. 2013. Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

También, se debe considerar que pese a que está en cabeza del Estado consolidar las garantías sociales de cada individuo, con la Constitución de 1991 y con la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, se inicia la búsqueda por parte del legislador de una nueva forma de construir y desarrollar organizadamente los entes territoriales, la cual estaba incipientemente desarrollada con la Ley 9 de 1989, por lo tanto, es deber respetar los principios de la función social de la propiedad, dando prevalencia al interés general sobre el particular invitando a tomar acciones e instaurando una responsabilidad compartida entre todos los participantes de la sociedad, ya sean gremios, asociaciones, juntas comunales y la misma comunidad, dando apoyo a las administraciones para la proyección y búsqueda de un desarrollo adecuado basado en las necesidades individualizadas por región, garantizando la propiedad privada en concordancia con lo establecido en el Artículo 58 superior, que señala:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”¹³ (El subrayado es propio).

¹³ Ibídem. Artículo 58, p. 27.

Con este propósito se busca el aprovechamiento del suelo con calidad de prácticas responsables y sostenibles, sin desconocer derechos adquiridos por los propietarios de inmuebles privados pero con arreglo a las leyes civiles, los cuales pueden disponer libremente de sus propiedades pero con algunas restricciones y sin olvidar que tienen responsabilidades, ya que el derecho a la propiedad no es absoluto sino que es relativo cuando medien razones de interés general que lo justifiquen, así lo ha precisado la Corte Constitucional en sentencia T-245 de 1997, al afirmar:

“Contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad, el cual se caracteriza, en cuanto derecho subjetivo, por la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas; es decir el núcleo esencial de este derecho, se encuentra en su contenido económico... el uso, el goce y la disposición como prerrogativas del derecho de propiedad... La doctrina de la Corte ha entendido que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce su núcleo básico, cuando el derecho queda sometido a límites que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su protección.”¹⁴

Se hace relevante entrar a mencionar que cuando resulten en conflicto los derechos de los particulares por afectación en pro del desarrollo urbano, por ejemplo, la ejecución de obras de infraestructura vial, constitucionalmente se ha sostenido que debe prevalecer el interés general, por tal razón, el interés privado deberá ceder al interés público o social, ya que la propiedad se constituye como función social la cual implica obligaciones que se encuentran establecidas en la Norma Superior antes referenciada¹⁵, los cuales redundaran en beneficios para toda la sociedad.

“La Corte Constitucional ha manifestado en forma reiterada que el derecho de propiedad como función social, se halla vinculado a los principios de solidaridad y prevalencia del interés general (artículo 1º superior) e implica de su titular una contribución para la

¹⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-245 de 1997. Magistrado Ponente. Fabio Morón Díaz.

¹⁵ Op. Cit. Constitución Política de Colombia. Artículo 58, p. 27.

realización de los deberes sociales del Estado (artículo 2° ib.), trascendiendo de esta manera la esfera meramente individual (...)

En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen”¹⁶.

En tal sentido, la planificación y estructuración del Ordenamiento Territorial debe respetar los principios Constitucionales Colombianos consagrados en el Artículo 1°, enmarcados dentro del Estado Social de Derecho el cual lleva consigo la igualdad social, prevalencia del interés general, libertad en conexidad con la propiedad privada, dignidad humana, y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios, en consonancia con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el cumplimiento de las normas legales vigentes, insistiendo en que no se debe desvirtuar la función social de la propiedad.

A la vez, ha de tenerse en cuenta que el ordenamiento territorial tuvo su génesis a partir de los preceptos Constitucionales de 1886, donde el Estado Colombiano tuvo cambios administrativos y políticos que determinaron la centralización política y la Descentralización Administrativa, concentrando las decisiones legislativas y políticas principales en el gobierno nacional, delegando aspectos funcionales y operativos de ámbito general, regional y municipal a los órganos administrativos descentralizados entre los que se encuentra el Municipio y el Distrito.

¹⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 de 2016. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Más adelante con la Carta de 1991, se unifica la territorialidad de los departamentos y municipios descentralizándolos en los términos establecidos en el artículo 285¹⁷ constitucional, dejando a un lado el modelo centralista del Estado tal como se encontraba organizado hasta ese momento, buscando un proceso de modernización que exigía nuevas tendencias de gobernabilidad como una necesidad para el desarrollo urbanístico nacional en el sector poblado y rural, estos cambios se dieron por la presencia y dinamización de nuevos asentamientos poblacionales que se vieron vinculados a la problemática social del país producida en parte por el desplazamiento del campo a la ciudad y ocupando zonas no aptas para vivienda.

La conformación de las entidades territoriales en Colombia quedó determinadas en los Artículos 286¹⁸ y 287¹⁹ de la Constitución Nacional, donde se reconoció a los Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas con tal calidad, facultándolos de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, dotándolos de derechos para Gobernarse por autoridades propias, administrar sus propios recursos, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, cumplimiento las políticas de descentralización administrativa y ordenamiento territorial, el ejercicio de la autonomía y de los derechos de las entidades territoriales para que presenten una actuación diligente y eficiente de las funciones públicas que le corresponden, bajo las facultades de control de gestión que se pueden ejercer sobre estas.

Es por ello, que se puede decir que el Municipio es la entidad básica fundamental de la División Político – Administrativa del Estado, así se instituyó en el artículo 311

¹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Edición 29ª. 2013. Artículo 285, p. 126. Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

¹⁸ Ibídem. Artículo 286, p. 126. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

¹⁹ Ibídem. Artículo 287, p. 127. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

constitucional, y como entidad territorial debe promover el ordenamiento de su territorio, para lo cual deberá utilizar las herramientas de planeación estratégica e instrumentos de gestión para la organización física del mismo, a su vez, le corresponderá determinar los programas de ejecución planificada de los usos del suelo en los componentes bien sea el General, Urbano o Rural, teniendo en cuenta la visión de ciudad que se quiere lograr, el uso equitativo y racional del suelo, buscando proteger el medio ambiente y los asentamientos culturales, previendo las afectaciones por posibles desastres en las zonas de alto riesgo, con la finalidad de la eficiencia de las acciones urbanísticas y la transformación urbana.

1.2. Necesidad de Ordenar el Territorio.

Es claro que el mundo sufre constantes cambios y los municipios no son ajenos a los mismos, máxime cuando se presenta un acelerado incremento de la demanda de los bienes ambientales por aumento de la población que desborda insosteniblemente su oferta que deteriora gravemente los territorios y las reservas medio ambientales, así como los conflictos que se presentan en el territorio por la falta de una adecuada observancia de las normas, hacen que las actividades humanas se localicen en sitios para los cuales no está determinado el uso del suelo, un ejemplo a esto son las fábricas o sectores productivos en zonas de alta concentración poblacional desconociendo los parámetros urbanistas desarrollados para ellos.

Ante la falta de instrumentos técnicos de planeación establecidos en el orden local que contribuyan a la minimización del deterioro causado a la calidad de vida de la población, se hace necesario que se equilibren las relaciones entre los habitantes y el territorio, debiendo encontrar nuevas formas de convivencia, crecimiento y desarrollo municipal balanceado, frenando la inadecuada localización de las actividades que generan conflictos de usos del suelo, ayudando a construir un territorio productivo, equitativo y sostenible, teniendo en cuenta los fines sociales

del Estado, haciendo planes de Ordenamiento que identifiquen cuales son las obras publicas necesarias y determinando su espacio priorizando adecuadamente los programas a corto, mediano y largo plazo para su estructuración y ejecución.

Por esta razón, los alcaldes municipales tienen dentro de sus funciones la obligación de mejorar la calidad de vida de los habitantes de su territorio, contando con 3 herramientas establecidas para ello, los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto.

Instrumento	Fuente Legal	Definición	Características	Aplicabilidad
Plan de Ordenamiento Territorial	Constitución Política de 1991. Ley 388 de 1997. Ley 1454 de 2011	Es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas administrativamente para orientar y administrar el desarrollo físico espacial del territorio y la utilización del suelo.	Es un Instrumento básico para desarrollar y gestionar el proceso de ordenamiento del territorio municipal o distrital	12 años o tres periodos Administrativos o Constitucionales
Plan de Desarrollo	Constitución Política de 1991. Ley 388 de 1997. Ley 152 de 1994	Es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio	Dicta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y busca mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos	4 años o 1 periodo Administrativo o Constitucional
	Constitución Política de 1991.	Es el instrumento mediante el cual los	Sirve para dar cumplimiento a los	

Presupuesto Municipal	Decreto Ley 111 de 1996 Ley 617 de 2000 Ley 819 de 2003 Ley 715 de 2001	Alcaldes desarrollan su programa de gobierno y, por ende, el mandato que les ha sido encomendado a través del voto programático.	programas de gobierno, poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios.	1 año // parte del periodo administrativo o constitucional.
------------------------------	--	--	--	---

Tabla 1. Herramientas para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad de un territorio.

Fuente: Elaboración propia.

El primero de estos, el Plan de Ordenamiento Territorial, como ya se ha dicho es la carta de navegación para el desarrollo territorial de los municipios, teniendo como eje fundamental las dinámicas y cambios que surgen en su territorio en razón a las transformaciones físico-espaciales, ambientales, económicas y sociales, por ello, para su aplicación se deben determinar las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población, que produzca como consecuencia una mejor calidad de vida de todos los ciudadanos, del cual más adelante ampliaremos el procedimiento para su revisión, modificación o adecuación.

Es así, como el alcalde al inicio de su mandato procede a elaborar un plan de desarrollo, concordante con el programa de Gobierno que registró al momento de inscribir su candidatura, junto con el cual fija los objetivos para el progreso económico, cultural, social o político de forma sostenible, integral y participativo, el cual además debe estar sustentado por las acciones a ejecutar dentro de las que se encuentra dar viabilidad a la implementación, revisión, modificación o adecuación del Plan de Ordenamiento Territorial, destinando recursos económicos para la ejecución de las metas trazados, que de no cumplirse genera sanciones como es la revocatoria del mandato.

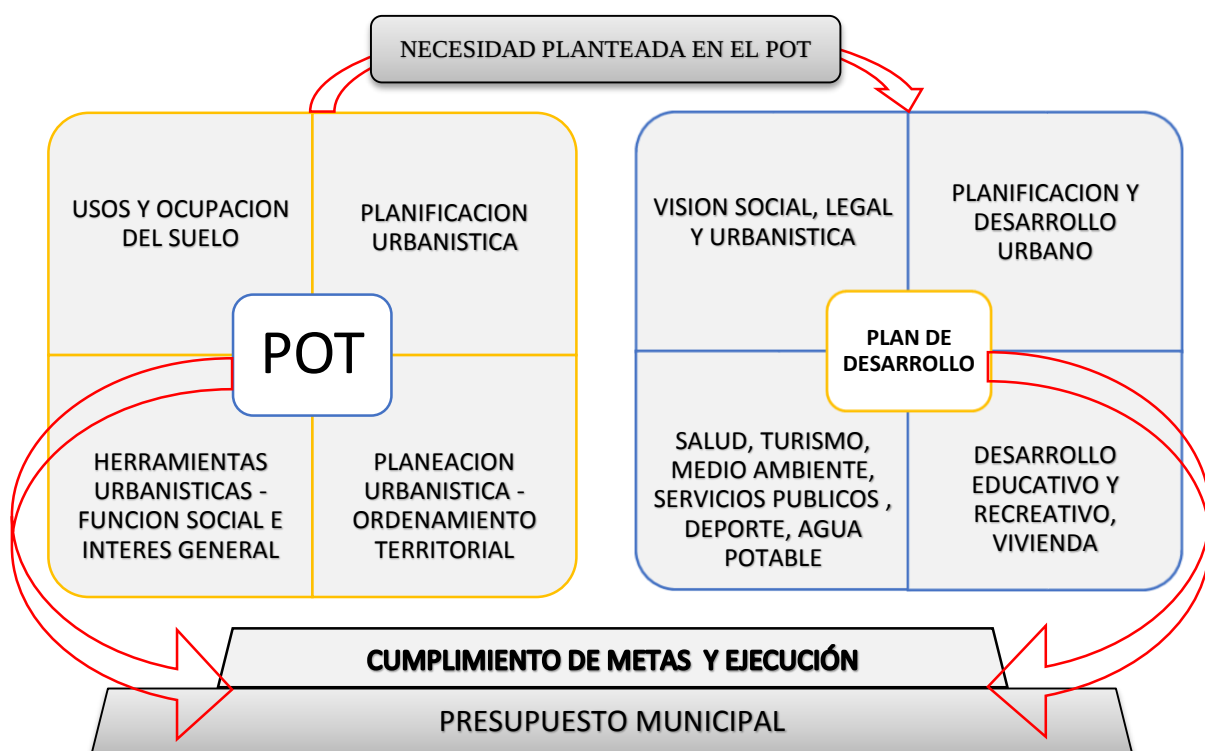


Tabla 2. Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y las necesidades planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal. Fuente: Elaboración propia.

Estos dos instrumentos se ven concretados con la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural que han sido planeados realizar y se encuentran insertos en el presupuesto previamente aprobado, para el caso de los municipios, a través de acuerdo emitido por el concejo o de ser el caso mediante decreto expedido por el primer mandatario municipal, con el que se pretende la distribución equitativa y razonada de los recursos en aras de buscar la satisfacción de las necesidades en todos los sectores de la comunidad, razón por la cual el plan de ordenamiento territorial cobra preponderancia para que concordancia con la proyección que se determine en el plan de desarrollo y el presupuesto, todos los municipios del país de acuerdo a sus características y tamaño implementen un Plan de Ordenamiento Territorial, como ha sido establecido en la Ley 388 de 1997²⁰, y el Artículo 1 de la

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091. Artículo 7, numeral 4º. Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica

ley 902 de 2004, que contribuya con la expansión planificada y desarrollada de territorio y para ello su norma regulatoria ha establecido distintos tipos de POT, a saber:

- ✓ **Planes de Ordenamiento Territorial (POT)**, los cuales deben ser elaborados por los Municipios con Población Superior a 100.000 mil habitantes.
- ✓ **Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (BPOT)**, los cuales deben ser elaborados por los Municipios con Población entre 30.000 mil y 100.000 mil habitantes.
- ✓ **Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT)**, los cuales deben ser elaborados por los Municipios con Población inferior a 30.000 mil habitantes.

1.3. Incidencias del derecho Brasileiro y Español en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de ordenamiento territorial.

En Colombia como en el resto de los países latinoamericanos, se han visto abocados a tomar medidas para la planificación y ordenamiento del suelo, en razón de los grandes cambios que han surgido a consecuencia de factores de industrialización de las ciudades, el desplazamiento de la población rural a las urbes y las diferentes dinámicas que surgen con la modernización y tecnificación de los procesos de producción, generando la necesidad de creación de normas regulatorias de la evolución expansionista y de desarrollo del campo y la ciudad, en las que han tenido en cuenta aspectos culturales, ambientales, territoriales, económicos, etc., en busca de garantizar el crecimiento ordenado del territorio con la implementación de parámetros en la utilización y destinación del suelo en

del Plan de Desarrollo y la presente Ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

concordancia con la proyección de mejoramiento de calidad de vida de la comunidad.

Ante esta necesidad regulatoria inicialmente surgieron normas básicas de ordenamiento urbanístico que posteriormente se incorporaron como normas constitucionales o generales en cada nación, siendo Brasil junto a Colombia los países que se encuentran a la vanguardia en la implementación de marcos jurídicos dirigidos a la organización del espacio físico urbano y rural orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, resultado de la apropiada visión de desarrollo del uso del suelo de cada ente territorial municipal, siendo pertinente plasmar en el siguiente cuadro la evolución legal que tenido el ordenamiento territorial en Brasil, descritos por la profesora universitaria, e investigadora académica brasilera Dra. Erminia Maricato, en su artículo *“El Estatuto de la Ciudad Periférica”*, así:

“1987 Enmienda Constitucional de Iniciativa Popular suscrita por seis entidades de la sociedad civil. Creación del Foro Nacional de Reforma Urbana, formado por entidades de la sociedad civil.

1988 Promulgación de la Constitución Federal, con dos capítulos dedicados a la cuestión urbana, algo inaudito en la historia del país.

1991 Presentación del proyecto de ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular, como iniciativa de la sociedad civil y previa recogida de firmas de un millón de electores (aprobado en la Cámara Federal como Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social).

2001 Promulgación de la ley federal Estatuto de la Ciudad, que regula lo dispuesto por la Constitución federal de 1988, en especial respecto la función social de la propiedad.”²¹

²¹ MARICATO, Erminia. El Estatuto de la Ciudad Periférica, p. 5.

Es así como la planificación urbanística del territorio en Brasil, se encuentra contemplada como en Colombia en el rango constitucional, en su caso en la Constitución Federal de 1988, siendo regulado su mandato en el “Estatuto de la Ciudad o Ley Federal 10.257 de 2001”, que a la vez se implemente a través del instrumento denominado “Planes Directores o Planes maestros municipales” conocido por sus siglas PD, equiparable en nuestro ordenamiento jurídico a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Según el reconocido urbanista brasileiro Edésio Fernandes en una de sus publicaciones denominada “El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico” señaló la importancia y preponderancia de esta Ley de ordenamiento territorial así:

“El Estatuto de la Ciudad reguló y expandió los dispositivos constitucionales sobre política urbana, además de haber reconocido explícitamente el «derecho a la ciudad sostenible» en Brasil. Esta ley federal resultó de un intenso proceso de negociación de más de diez años entre las fuerzas políticas y sociales, y confirmó y amplió el papel fundamental jurídico-político de los municipios en la formulación de directrices de planificación urbana, así como en la conducción de los procesos de desarrollo y gestión urbana. El Estatuto de la Ciudad tiene cuatro dimensiones principales, a saber: una conceptual, que explica el principio constitucional central de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad y los otros principios determinantes de la política urbana: uno instrumental, que crea una serie de instrumentos para poner en práctica tales principios de política urbana; uno institucional, que establece mecanismos, procesos y recursos para la gestión urbana; y, finalmente, una dimensión de regularización del suelo de los asentamientos informales consolidados.”²²

De lo expresado por el precitado urbanista, se evidencia con claridad que tanto en el ordenamiento jurídico Brasileiro como el Colombiano, en sus Leyes 10.257 de 2001 y 388 de 1997, la propiedad privada debe cumplir una función social en donde es necesario que ceda el interés particular ante el interés general para que se pueda lograr el desarrollo sostenible y bienestar colectivo de los pueblos urbanos y rurales,

²² FERNANDEZ, Edésio. El Estatuto de la Ciudad y el Orden jurídico–Urbanístico, p. 61.

en donde a través de instrumentos de planificación, destinación y expansión del uso del suelo territorial, llámense Planes de Ordenamiento para Colombia o Planes Directores en Brasil, se le faculta y se le impone la responsabilidad a los gobernantes municipales para proyectar el desarrollo de cada ente territorial teniendo en cuenta las necesidades ambientales, sociales, y de infraestructura que demanda su comunidad.

A su vez el Plan Director, está consagrado en el artículo 40 del Estatuto de la Ciudad como: *“El instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana”*, debiendo ser aprobado por Ley municipal y el que se integre al proceso de planeamiento urbanístico directrices presupuestales considerando el territorio municipal como un todo, debiéndose garantizar por los poderes legislativo y ejecutivo la implementación y revisión del Plan Director mínimo cada diez años, promoviendo y garantizando la participación ciudadana y la representación de las asociaciones de los diferentes sectores de la comunidad, para que los interesados puedan dar a conocer sus necesidades y aportar las posibles soluciones y propuestas que permitan establecer el uso apropiado del uso del suelo en procura de la garantía de la función social de la propiedad y el desarrollo social integral.

El Estatuto de la Ciudad en Brasil, como la Ley 388 de 1997, en Colombia, impone la obligatoriedad en la implementación de los Planes Directores y Planes de Ordenamiento Territorial, respectivamente, teniendo en cuenta el número de habitantes de cada ciudad, además en los Planes Directores, también se tiene como parámetros para su implementación el interés turístico de determinadas espacios territoriales, áreas de preponderante impacto ambiental y expansión industrial, así como aspectos relacionados con la prestación de servicios de la salud y el transporte.

En todo caso, tanto Colombia como Brasil, a través de los años, han cimentado jurídicamente normas, reglamentos e instrumentos en relación con el ordenamiento

territorial que propendan unas y otras por la búsqueda del desarrollo sostenible, sustentable y organizado del territorio a través de la destinación u utilización adecuado del suelo que satisfaga las necesidades de la población y garantice en el presente y futuro el mejoramiento de su calidad de vida.

Ahora, pasando al otro lado del continente, en España, según algunos autores como la Dra. Ángela Matesanz Parellada y el Dr. Rubén Clavijo González ²³, el ordenamiento territorial, ha tenido una evolución jurídica que data de 1864, donde con las denominadas “Leyes de Ensanche”, se determinaban las escasas actividades urbanísticas promovidos por la necesidad de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los población especialmente los habitantes ubicados fuera de los centros urbanos, reglamentación en la que se diferenciaban tres zonas territoriales susceptibles de planificación territorial, la ciudad existente (el interior), la ciudad futura (el ensanche) y el mundo rural (el extrarradio).

En 1947, con la *Legge urbanística statale*, siendo la primera reglamentación contentiva de 45 artículos y firmada por el presidente Grandi de la Casa del Fascio, en la que se intentó estructurar planes para organizar y conservar algunas áreas territoriales, sin que se especificara claramente la utilización del suelo.

Posteriormente, y encontrándose en la recuperación de la Posguerra (segunda Guerra mundial), surgió como tarea de muchos países Europeos, entre ellos España, la necesidad urgente de elaborar proyectos de Ley para la organización del suelo que contrarrestara la situación socio económica que presentaba el país, optando por fórmulas urbanísticas que limitaran el crecimiento de las grandes ciudades encausándolo hacía las áreas menos pobladas, en busca del desarrollo agrícola e industrial sectorizado.

²³ MATESANZ PARELLADA, Ángela y CLAVIJO GONZÁLEZ, Rubén. El suelo en la legislación urbanística española. 2009.

Fue así como en 1951, emergió el primer bosquejo de proyecto de una ley que trataría específicamente el desarrollo planeado y expansivo del uso del suelo, en la que se pretendía fijar parámetros de lucha contra la especulación en el valor de la tierra y fijar estrategias para solucionar el desorden urbanístico generador en ese momento de complicaciones sociales, acogándose el 12 de mayo de 1956, como Ley definitiva sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS56), en la que se estableció desde entonces la figura del “Plan General” como instrumento regulador y obligatorio para dirigir las actuaciones de ordenamiento municipal, en las categorías de clasificación del suelo en, 1. Urbano, entendido como el suelo ya construido o urbanizado (suelo usado), 2. Reserva urbana, aquel que se utilizaría para posterior urbanización (suelo para usar) y 3. Rústico, reservado sin proyecto de urbanización (suelo sin usar), con los cuales según la Dra. Ángela Matesanz se pretendía minimizar una de las mayores preocupaciones del promotor de esta Ley Pedro Bidagor, reflejada en la siguiente reflexión.

“La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrado desarrollo en los que armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran actividad económico-social” ²⁴

Posteriormente, se expidió el Real Decretos 1346 de 1976, conocido como (TRLS76), el Real Decreto Legislativo 1 de 1992 también denominado (TRLS92), Real Decreto Legislativo 2 de 2008 (TRLS08) y finalmente el Real Decreto Legislativo 7 de 2015, de donde se puede afirmar que la legislación española en materia urbanística se actualiza de acuerdo a la evolución en relación con el contexto, económico, social, ambiental y situaciones especiales y concretas que se estén presentando en la región y que de alguna manera afecten la organización y desarrollo sostenible del uso del suelo y su consecuente trascendencia en la calidad

²⁴ MATEZAN Parella, Ángela. El suelo en la legislación urbanística española. septiembre de 2009, p. 3.

de vida de su comunidad, por tal razón, estas reformas reales han obedecido a la crisis petrolera, cambios políticos derivados de la caída del muro de Berlín, manejo y conciencia ambiental, entre otros, obligándolos a tomar medidas para resistir las dificultades que estos cambios representan en materia de ordenamiento de sus ciudades.

En conclusión, es fácil observar que Brasil y España guardan bastante similitud con la legislación colombiana en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo, ya que la reglamentación que utilizan los países traídos de referencia ha evolucionado a raíz de los cambios sociales, económicos, ambientales, culturales y tecnológicos y necesidad de procurar el desarrollo ordenado y sostenible del territorio a través de la utilización de instrumentos y herramientas que permiten la participación e interacción entre los gobernantes, instituciones públicas, grupos gremiales, civiles y población en general como generadores de progreso en correlación del mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, sin olvidar la garantía de la propiedad privada como un derecho prevalente mientras no se menoscabe el interés general que debe primar para asegurar el desarrollo armónico, apropiado y conveniente del suelo.

CAPITULO II

2. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.

Según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 reguladora de las normas urbanísticas de Ordenamiento Territorial, ya tantas veces mencionada, señala el procedimiento para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, en el que para su desarrollo se deben efectuar estudios técnicos en los cuales se determine la factibilidad y proyección que busca cada municipio o distrito de acuerdo con la ruta trazada en las políticas sociales y económicas, articulando lo anterior con las necesidades de la población, ya que se deben establecer los posibles impactos económicos, sociales, culturales y ambientales que se generen con la implementación de una norma urbanística, en búsqueda de un sistema de integral de gestión.

De lo anterior, se desprende que debe existir un proceso de participación comunitaria, ya que como beneficiarios o afectados de las normas generales de los planes de ordenamiento territorial los habitantes son los que conocen de la realidad del municipio y sus necesidades, por lo que deben intervenir en la concertación de los Plan de Ordenamiento Territorial con el Alcalde quien actúa a través de la Oficina Asesora de Planeación municipal o Secretaría de Planeación municipal²⁵ en búsqueda del bienestar como objetivo general.

En esta búsqueda del mejor procedimiento de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, intervienen otros actores institucionales que además de la Administración Municipal definen las estrategias necesarias para su diseño y

²⁵ Oficina Asesora de Planeación Municipal y Secretaría de Planeación Municipal, son denominaciones que se utilizan para nombrar una misma dependencia según la estructura orgánica de cada entidad municipal, sin que su denominación influya en el procedimiento para la revisión, modificación y/o adecuación del POT.

aprobación, entre los que se encuentran el Concejo Municipal, la Corporación Autónoma Regional y gremios privados, Inversionistas y empresarios, que ayudan a armar una visión urbana regional del municipio y donde se verificarán aspectos tales como: características del Municipio, Tamaño, Numero de Población, Proyección de Expansión, articulación con otros entes Territoriales, en concordancia con el desarrollo de los componentes General, Urbano y Rural los que se desarrollarán definiendo estrategias de corto, mediano y largo plazo.

2.1. Fases para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial

De acuerdo al artículo 22 y siguientes de la Ley 388 de 1997, en el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, se distinguen las siguientes fases.

2.1.1. Primera Fase: Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. Fase preparatoria. (Valoración, alcances, pre-diagnóstico, diagnóstico, formulación.

El objeto principal de esta fase radica en obtener los términos de referencia para la formulación del POT, dentro de estos términos se debe especificar claramente que alcances se buscan, la información que puede hacer falta, los compromisos de los actores institucionales que se requieren, además de la conformación del equipo de ejecución y determinación de costos.

A su vez, en esta etapa ya debe existir un documento que esquematice los atributos y las problemáticas del municipio o distrito, planteando las alternativas de solución enmarcadas dentro de las normas urbanísticas y los acuerdos vigentes expedidos por los Concejos municipales y que tengan relación con el Plan de Ordenamiento Territorial. De igual forma contener los estudios técnicos de zonificación.

Asimismo se requiere realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las problemáticas que tiene el municipio y que se van a tratar en el Plan de

Ordenamiento Territorial, teniendo como objetivo la consolidación del pre-diagnóstico e identificando y evaluando las potencialidades, restricciones y conflictos derivados de las características del uso del suelo, la distribución espacial de la población y los factores socioeconómicos, que son de interés general del territorio.

Así, la formulación consiste en la elaboración de una propuesta, dinamizando las posibles alternativas para la ocupación y uso del suelo, que en lo posible conviene estar concertada y en concordancia con los procesos de orientación en la ocupación urbana, previa determinación de la capacidad de acogida del territorio y teniendo en cuenta los criterios técnicos para su desarrollo e implementación, en esta etapa se debe comparar las posibles afectaciones ambientales con las necesidades actuales del municipio y que resultan de la exposición de necesidades de las comunidades, y demás actores del POT, determinando claramente los objetivos y metas del desarrollo resultado del análisis institucional del ente territorial.

2.1.2. Segunda Fase: Proceso de Concertación Interinstitucional y Consulta Ciudadana. (Aprobación CAR, concertación junta metropolitana, Concepto Consejo Territorial de Planeación, Consulta democrática)

Esta fase de concertación busca establecer las directrices y lineamientos concretos para preservar, conservar y proteger el tema ambiental dentro del desarrollo de la ciudad y la ruralidad, sin embargo, en todo caso se debe tener en cuenta los actores interinstitucionales intervinientes y la consulta ciudadana, Coordinando la formulación oportuna del proyecto del POT, concertados y someterlo a consideración al consejo de gobierno, al respecto, el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, expresa:

***“Artículo 24°.-** Instancias de concertación y consulta. 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.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las

distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo.- *La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.”²⁶*

2.1.3. Tercera Fase: Adopción. (Presentación del Alcalde al Concejo Municipal, Aprobación y adopción por acuerdo del Concejo Municipal o Adopción por Decreto).

Esta última fase corresponde a que luego de encontrarse plasmado el Plan de Ordenamiento Territorial ya concertado por las diferentes autoridades, el alcalde municipal presente su contenido ante el Concejo Municipal para que este mediante acuerdo lo apruebe²⁷ y así proceder a su adopción, con el cual se podrá lograr el acceso a recursos otorgados por el Estado para la ejecución de obras de expansión de infraestructura vial, de servicios, y vivienda de interés social en el que se propende por el uso equitativo y racional del suelo, la conservación y preservación de los recursos ecológicos, ambientales, culturales y económicos, la prevención de desastres, en general, la eficiente ejecución de las acciones urbanísticas, que garanticen el continuo mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

²⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091. Artículo 24.

²⁷ Ibidem, artículo 25. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

De no lograrse su aprobación vía acuerdo, se le faculta para ordenar su adopción mediante Decreto²⁸, pues si no se cuenta con un plan de ordenamiento territorial que refleje las necesidades actuales de desarrollo del territorio, el ente municipal se verá limitado en la ejecución de obras de infraestructura, la adecuada expedición de licencias de construcción, genera el desequilibrio en la utilización racional y equitativa del suelo, la desprotección del patrimonio ecológico, cultural y ambiental, en sí, atrasa el modelo de proyectado que se pretende desarrollar con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.

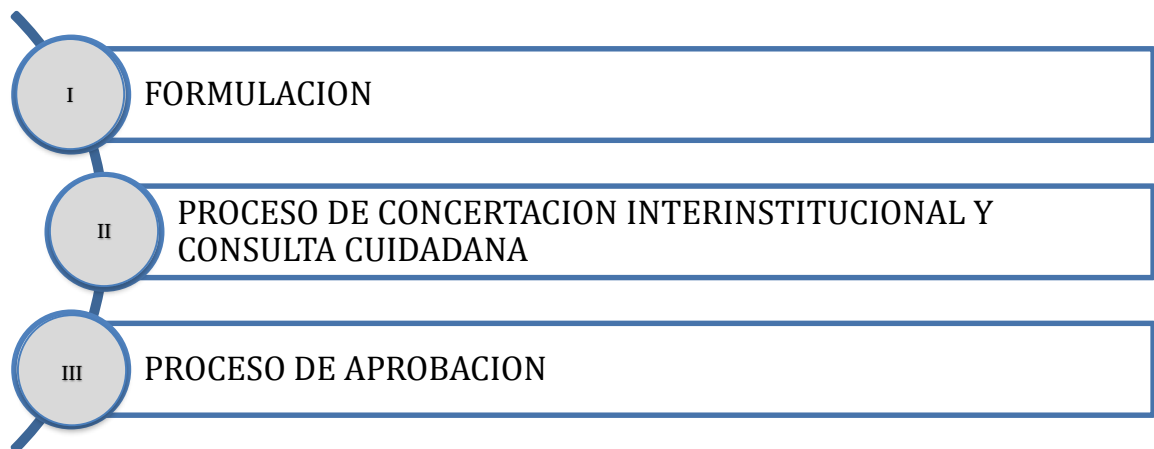


Tabla 3. Proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y sus 3 fases Ley 388 de 1997.
Fuente. Elaboración propia.

2.2. Diferencias entre los Componentes del Plan De Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).

Al hablar de los Planes de Ordenamiento Territorial es necesario mencionar que estos se estructuran dependiendo su temporalidad, en razón de la condición legal

²⁸ Ibídem, artículo 26. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

que establece la vigencia y revisión de sus contenidos establecida en el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 2 de la Ley 902 de 2004, bien sean a largo, mediano o corto plazo, correspondiendo determinar dentro de esta estructura los componentes del Plan de ordenamiento Territorial teniendo en cuenta la ubicación y la ocupación de los suelos, ya que estos se pueden dividir en urbanos o rurales, planificación que contribuye con el uso ordenado del territorio del municipio.

Estos elementos se enmarcan dentro de un gran componente que se denomina componente general²⁹, este es el instrumento que asegura la materialización objetivos y estrategias territoriales, trazando los propósitos y los programas de ejecución a seguir por parte del ente territorial, por lo anterior estos objetivos deben prever las acciones a emprender sobre el suelo organizando las políticas para su ocupación, destinación y aprovechamiento del territorio, correspondiendo entre otros, proyectar unos adecuados sistemas de comunicación entre el área rural y el área urbana, concibiendo vías de acceso, destinando apropiaciones para que se desarrollen futuros proyectos viales y no queden solamente documentados.

De ahí, que El Departamento Nacional de Planeación, en un estudio de evaluación del impacto generado por la Ley 388 de 1997, en las principales ciudades del país, definió como se concretan los componentes, siendo necesario tenerse en cuenta la planeación, la reglamentación y gestión y el mercado del suelo así:

“La ley 388/1997 parte de la necesidad de construcción de una visión o modelo de ciudad compartidos, a partir de los cuales en el POT se definen los modelos de ocupación mediante la planeación física del territorio. Esto define los componentes estructurantes que se concretan posteriormente en las reglamentaciones específicas a que haya lugar y que permiten el uso y aprovechamiento diferencial del suelo.”³⁰

²⁹ Ibídem, artículo 11, numeral 1°. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

³⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus Instrumentos sobre el Mercado del Suelo en las Principales Ciudades del País - informe final. Año 2013, p. 298.

Así mismo, dentro de la planificación del Ordenamiento territorial se deben identificar las zonas de reserva natural y las medidas que van a propender para la protección del medio ambiente y si es del caso, afectar los predios destinados como reserva para evitar futuros usos inadecuados por los propietarios. Es por eso que el municipio en el desarrollo y proyección del Plan de Ordenamiento Territorial tiene grandes responsabilidades y obligaciones que no puede desconocer u omitir, porque además debe identificar las zonas de alto riesgo con el efecto de desincentivar su uso y así evitar posibles desastres, clasificando claramente el uso y ocupación del suelo urbano, el rural y las zonas de expansión urbana.³¹

Sobre el particular es evidente que existe complejidad para determinar los usos del suelo en Colombia, esto se debe a que gran parte del territorio nacional se encuentra ubicado en zonas de media y alta montaña que son propensas a que se presenten riesgos por deslizamientos o avalanchas de tierra por ser zonas de cordillera, a su vez muchas veces estos suelos son utilizados para el desarrollo agropecuario y urbanístico de la sociedad, lo que altera y afecta el medio ambiente, por lo que respecto a los usos del suelo, el Consejo de Estado indicó:

“Es dable acoger las súplicas de los recurrentes en cuanto al uso campesino en el área de reserva forestal, pues es compatible con las finalidades de preservación del área protegida, y desde luego, siempre y cuando tales actividades no causen alteraciones significativas ni conlleven a su degradación, (...) y sujetarse a la reglamentación que a esos efectos expida el Ministerio de Medio Ambiente, (...). De ese modo, será del resorte de las autoridades ambientales, en sus respectivos ámbitos de competencia,

³¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091. Artículo 32. 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 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.

*adoptar las determinaciones sobre los usos permitidos en las áreas de reserva forestal protectora que no causen alteraciones significativas, y que resulten armónicos y compatibles con su preservación, para lo cual, en todo caso, deberán sujetarlos al otorgamiento previo de licencia ambiental (...) el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, y el cual se encuentra dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población (...). En síntesis, la Sala advierte que en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación existen asentamientos irregulares que amenazan ruina y pueden deslizarse en época invernal, lo que representa evidente amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (...). Este Plan deberá definir (i) las áreas que comportan riesgo no mitigable;(ii) los asentamientos humanos que pueden verse afectados; (iii) las medidas que se pueden adoptar para la reubicación; y (iv) el cronograma de actividades que se deberá seguir para el efecto”.*³²

De lo mencionado por esta colegiatura se destaca la problemática que se generó a causa de una serie de asentamientos poblacionales ubicados de forma irregular en una zonas de reserva forestal y en la franja de adecuación, siendo importante resaltar que dentro del Plan de Ordenamiento se disponen zonas de conservación ambiental que deben ser respetadas ya que se encuentran protegidas legalmente para garantizar el desarrollo equilibrado, por lo que utilizar estas zonas genera amenazas a los derechos colectivos y afectan la calidad de vida de los habitantes por el posible riesgo de ocurrencia de deslizamientos y ruinas en la época invernal, situación erigida por la sobreutilización del suelo.

Ante la presencia de situaciones como las mencionadas se ha hecho necesario la toma de medidas para la preservación y garantía de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanístico y ambiental, razón por la cual se han señalado por el legislador

³² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de noviembre de 2013, radicación N° 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

las medidas preventivas y sancionatorias como el procedimiento para su aplicación. Estas sanciones pueden dar lugar las infracciones urbanísticas aplicables por los alcaldes municipales y/o distritales, calificadas de acuerdo con la gravedad de la infracción o reiteración o reincidencia en la falta; sancionándose con multas hasta la demolición total o parcial de obras, suspensión de servicios públicos domiciliarios y multas sucesivas en casos de reincidencia o reiteración de conductas infractoras.³³ Es así, que el Decreto Reglamentario 879 de 1998 en su Artículo 6°, determinó los componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, estableciendo en el componente General del POT el estudio y comprensión de la totalidad del territorio del municipio o distrito, fijando la prevalencia que este tiene sobre los demás componentes, así también estableció las pautas de aplicabilidad, debiendo trazar los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, buscando mejorar la competitividad del ente territorial; definiendo las acciones y estrategias para la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social debiendo todo estar concatenado con el plan de desarrollo y las políticas de largo plazo establecidas para la ocupación y manejo del suelo como los demás recursos naturales con la finalidad de concretar las necesidades del ente territorial.

“Artículo 6°.- Componentes de los planes de ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1º El componente general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

2º El componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

³³ Ibídem. Sala de Consulta y Servicio Civil - Radicación 1068 de 1998 - Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo, en este caso la consulta radica con la viabilidad jurídica de exigir, por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país la presentación de licencia ambiental expedida por la autoridad competente como requisito previo a la inscripción de loteos y parcelaciones. Y la imposición de las sanciones por incumplimiento de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanístico.

3º El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo”³⁴

Por estas razones el componente General se materializa cuando se hace una división en el contenido estructural del POT, por tanto las decisiones que se adopten para tal fin prevalecen sobre las demás normas urbanísticas, las cuales únicamente está permitido modificarse con motivo de la revisión general del plan cuando se cumplen los 3 periodos constitucionales para las administraciones locales o en situaciones de excepcionalidad contempladas en la Ley a iniciativa del Alcalde y basado en estudios técnicos que demuestren cambios en las circunstancias y evolución del municipio o distrito y por ello dicha modificación se hace necesaria, siendo indispensable que en este componente se defina por lo menos con los siguientes propósitos:

“Los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio o distrito y de éste con los sistemas regionales y nacionales, medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales, determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación del perímetro urbano que no podrá ser mayor que el perímetro de servicios públicos.”³⁵

A su vez, en lo referente al componente Urbano se puede decir que este se refiere a la administración del suelo urbano y así mismo al suelo de expansión urbana, este componente integra políticas de mediano y corto plazo, como los procedimientos e instrumentos de gestión teniendo en cuenta lo establecido, insertado y supeditado

³⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Reglamentario 879 (13, mayo, 1998). Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.300. Artículo 6.

³⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal, año 1998, p. 20 y 21.

en el componente general del plan, ya al ser prevalente es necesario observar y tener en cuenta por lo menos los siguientes elementos definidos como propósitos:

“Las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general, localización y dimensionamiento de la infraestructura, delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales y paisajísticos, determinación de los tratamientos y actuaciones urbanísticas aplicables a cada área, así como las zonas receptoras y generadoras de los derechos transferibles de construcción y desarrollo previstos en el Decreto Ley 151 de 1998, estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, y los parámetros para la identificación y declaración de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria, determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, determinación de las áreas morfológicas homogéneas, especificación, si es el caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macro-proyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto y mediano plazo, adopción de directrices y parámetros para los planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables, definición de los procedimientos e instrumentos de gestión en actuaciones urbanísticas, adopción de instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía y la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley.”³⁶

Continuando con esta descripción el componente rural del Plan, al igual que el Componente General y Urbano, es un instrumento que busca garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal previendo las alternativas más beneficiosas para la utilización del suelo rural, buscando que las actuaciones públicas vayan encaminadas a suministrar la infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población que se asienta en esta zona, basándose en lo establecido, insertado y supeditado en el

³⁶ Ibídem, p. 21 y 22.

componente general del plan, por consiguiente debe tener en cuenta los siguientes elementos definidos también como propósitos.

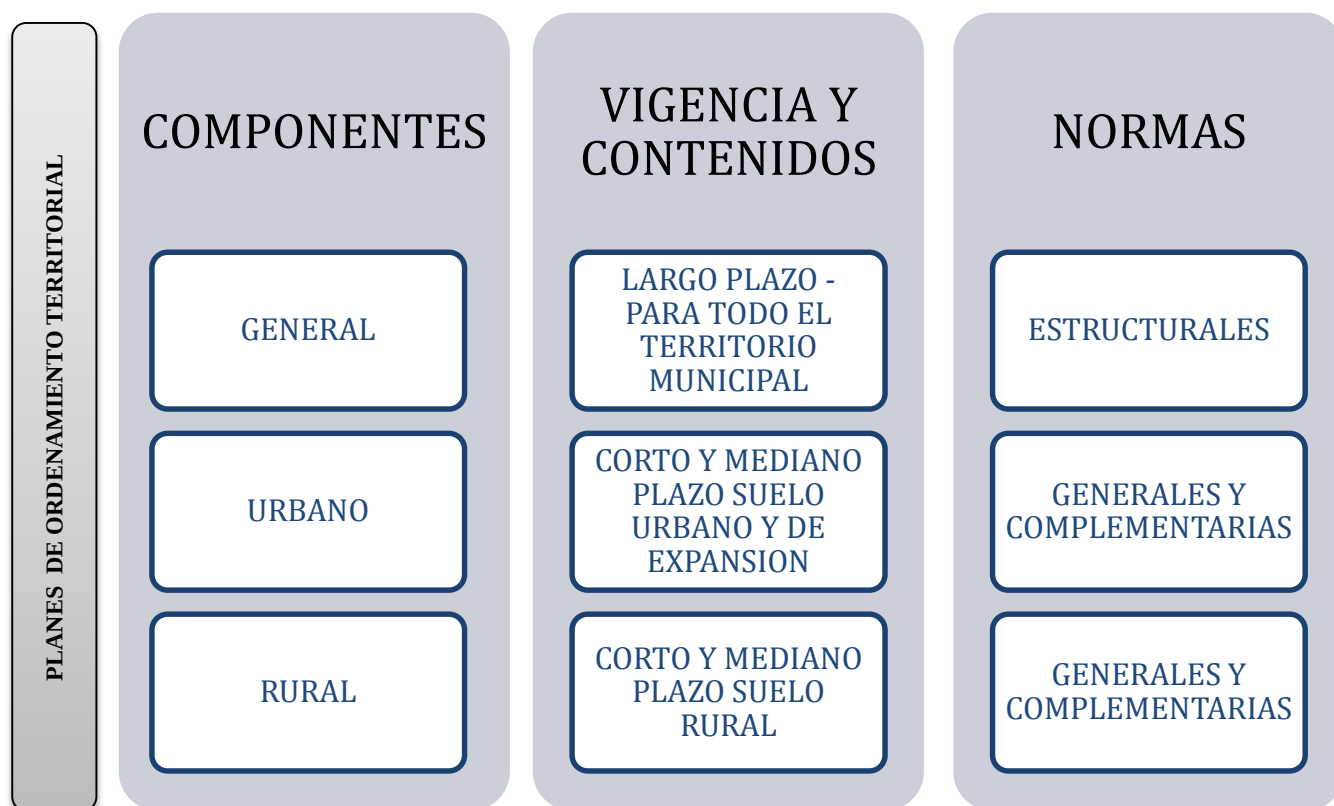
*“Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas, señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos, localización y dimensionamiento de zonas determinadas como suburbanos con precisión de índices máximos de ocupación y usos admitidos, 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, determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación, expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre,. ”*³⁷

En Sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional estableció la relación del componente rural y la cabecera municipal y los aspectos a tener en cuenta para la interacción de estos para el desarrollo adecuado, planificado e igualitario del ente territorial, cumpliendo con las expectativas de sus habitantes y suministrando el contenido que se debe observar para dar aplicación a la política urbanística del municipio.

“La ley 388 de 1997 , (...) instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, (...). En acuerdo con este objetivo, el componente rural deberá contener i) las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas

³⁷ Ibidem, p. 22

áreas; ii) el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera; iii) la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, (...); iv) la localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas(...); v) 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; vi) la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación; y los parámetros a partir de los cuales se expidan normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.”³⁸



³⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Rios.

Tabla 4. Componentes del Plan de Ordenamiento Territorial, vigencia, contenidos y el tipo de normas. Elaboracion propia.

De lo anterior se puede revelar que los componentes buscan dar una visión del modelo de ciudad que se quiere, siempre teniendo en cuenta la relación que existe entre el Estado, la Sociedad Civil y el Territorio, por lo que la planificación física del territorio debe ser adecuada y consensuada concretada mediante instrumentos y reglamentaciones específicas que se determinen para el uso y aprovechamiento del suelo, esto se consigue mediante los acuerdos expedidos por los Concejos municipales o Decretos, ya que no se pueden establecer las mismas necesidades de desarrollo económico y social en las zonas urbanas que en las zonas rurales por lo que la planificación emerge para que trascienda el modelo de ocupación territorial mediante la planificación física del territorio.

Es por tal razón, se ha de determinar un programa de ejecución que conlleve a la aplicabilidad de los Plan de Ordenamiento Territorial, y le garantice al jefe de la administración municipal concretar su plan de desarrollo, ya que los modelos de ciudad actual buscan en su entorno urbano dar inversión a sistemas masivos de transporte, infraestructura vial, recuperación de ejes ambientales, respeto por el espacio público, vivienda de interés social y equipamientos, mientras que el sector rural se dan otras necesidades y se prioriza el desarrollo del campo, conectividad vial entre los ejes urbanos y los rurales, vivienda, y acceso a educación y servicios médicos, teniendo en ambos casos que actuar en procura de la calidad de vida de sus habitantes.

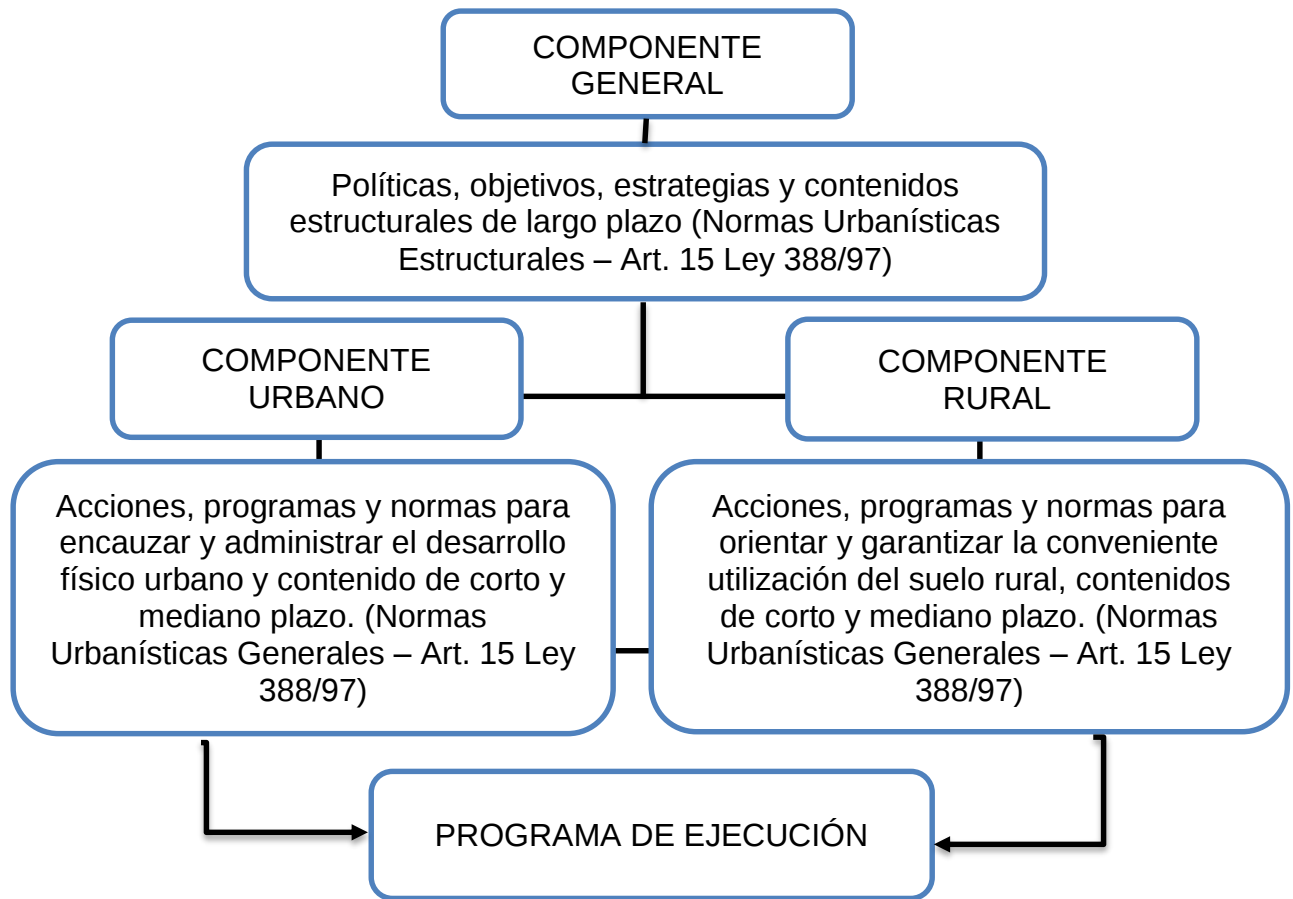


Tabla 5. Tipos de componentes del Plan de Ordenamiento territorial Ley 388 de 1997, jerarquía, contenidos y sus propósitos. Fuente: Elaboración propia.

Para concluir, Como ha podido vislumbrarse, para la ejecución, revisión, modificación o ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, se debe contar con una articulación efectiva entre los planes de desarrollo municipal, el cual busca suplir las necesidades de la población, el plan de ordenamiento territorial que da el modelo al uso del suelo, y dando aplicabilidad al presupuesto municipal que es el que permite la ejecución de los objetivos planteados dentro del modelo de ciudad que se pretende.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que para el desarrollo, modificación y/o adopción de los Planes de Ordenamiento territorial además de contar con el consenso interinstitucional de las entidades encargadas del planeamiento organizado del ente territorial, es indispensable desarrollar el proceso de concertación y consulta con la población, realizándose a través de convocatorias públicas para la discusión del plan, para lo cual además se hace necesario establecer mecanismos apropiados que garanticen la publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garantice el conocimiento masivo.

Lo anterior, atendiendo que la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial permiten asegurar el avance seguro, progresivo y sostenible del territorio y por ende de la calidad de vida de sus habitantes, que es en últimas el fin primordial que propende cumplir el Estado.

Propósitos establecidos de la siguiente forma para cada uno de los componentes (POT – PBOT – EOT) así:

CUADRO COMPARATIVO DE LOS CONTENIDOS DE LOS TIPOS DE POT SEGÚN LA LEY 338 DE 1997		
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Para municipios con más de 100.000 habitantes	PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes	ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Para municipios con menos de 30.000 habitantes
COMPONENTE GENERAL: Constituido por las políticas, objetivos, y estrategias de largo plazo.		
Comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes. Deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estratégicas para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el Plan de Desarrollo; y las políticas de largo plazo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales	Señalará los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo que permitan localizar acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del territorio municipal, y desarrollar un modelo de ocupación del territorio que posibilite identificar, delimitar y definir la localización de los siguientes aspectos estructurantes:	Señalará como mínimo los siguientes aspectos:
Contenido Estructural: Establece el desarrollo y concreción de los objetivos y estrategias a mediano y largo plazo, como la estructura urbano-rural e intraurbana (largo plazo), la identificación de infraestructura, redes de comunicación y servicios y equipamientos de gran escala.		
1. Los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de éste con los sistemas regionales y nacionales. 2. Las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje así como el señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y ambiental. 3. La determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos. 4. La localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público.	1. Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales. 2. Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. 3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos. 4. Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional. 5. Actividades, infraestructuras y equipamientos. 6. La clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural y para el primero de éstos, así como para las cabeceras corregimentales, la determinación del correspondiente perímetro urbano, el cual a su vez no podrá ser mayor que el perímetro de servicios o sanitario.	1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal. 2. La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras de los corregimientos. 3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales. 4. La determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

5. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación del perímetro urbano que no podrá ser mayor que el perímetro de servicios públicos. Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás urbanísticas y sólo pueden modificarse con motivo de la revisión general del Plan o excepcionalmente por iniciativa del alcalde, cuando mediante estudios técnicos se demuestre que debido a cambios en las circunstancias y evolución del municipio o distrito dicha modificación se hace necesaria.	7. Todas las decisiones de aspectos estructurales del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales.	
COMPONENTE URBANO: Constituido por las políticas, acciones y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.		
Se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana. Integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y está insertado y supeditado al componente general del Plan. En lo que se refiere a suelo urbano y áreas de expansión urbana, este componente deberá contener por lo menos: 1. Las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general. 2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para: el sistema vial y de transporte, previendo la adecuada intercomunicación del conjunto de las áreas urbanas y su ampliación a las zonas de expansión; las redes primarias y secundarias de servicios públicos en el corto y mediano plazo; los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas; y las cesiones urbanísticas gratuitas para todas las anteriores. 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales y paisajísticos, de conjuntos urbanos históricos y culturales, y de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales. 4. La determinación de los tratamientos y actuaciones urbanísticas aplicables a cada área, así como las zonas receptoras generadoras de los derechos de construcción y desarrollo previstos en el decreto ley 151 de 1998. 5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de vivienda de interés social, incluyendo las de mejoramiento integral. La estrategia de vivienda incluirá directrices y parámetros para la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y los instrumentos de gestión correspondientes. También comprenderá mecanismos para la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo. 6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, y los parámetros para la identificación y declaración de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria. 7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística. 8. La determinación de las áreas morfológicas homogéneas, entendidas como las zonas que tienen características análogas en cuanto a las tipologías de edificación, así como por los usos e índices derivados de su trama urbana 9. La especificación de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto y mediano plazo. Lo anterior comprende la definición de sus directrices generales de gestión o financiamiento y las autorizaciones indispensables para emprenderlos. 10. La adopción de directrices y parámetros para los planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables. 11. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión en actuaciones urbanísticas requeridos para la administración y ejecución de las políticas y disposiciones adoptadas.	Deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos: 1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales. 2. Conjuntos urbanos históricos y culturales. 3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos. 4. Infraestructura para vías y transporte. 5. Redes de servicios públicos. 6. Equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras. 7. Vivienda de Interés Social. 8. Planes parciales y unidades de actuación urbanística.	Deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial los siguientes aspectos: 1. El plan de vías. 2. El plan de servicios públicos domiciliarios. 3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.
COMPONENTE RURAL: Constituido por las políticas, acciones y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.		
Es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal, y la conveniente utilización del	Deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:	Deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

suelo rural, y enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural. Este componente está insertado y supeditado al componente general del Plan y deberá contener por lo menos: 1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas. 2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera. 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo o de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos. 4. La localización y dimensionamiento de zonas determinantes como suburbanas con precisión de los índices máximos de ocupación y usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente. 5. La identificación de los centros 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. 6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación. 7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.	1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales. 2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos. 3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos. 4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera. 5. Centros poblados y áreas suburbanas. 6. Equipamientos de salud y educación. 7. Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.	1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales. 2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos. 3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos. 4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera. 5. Centros poblados y áreas suburbanas. 6. Equipamientos de salud y educación. 7. Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.
--	--	--

Tabla 6. Comparativo de los contenidos de los diferentes Planes de Ordenamiento territorial según la Ley 388 de 1997. Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal, Instituto Geográfico Agustín Codazzi

CAPITULO III

3. PROCEDENCIA Y TEMPORALIDAD DE LA REVISIÓN, MODIFICACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.

3.1. Antecedentes del proceso de urbanización en Colombia.

Según Manuel Castells ³⁹, en su libro *La Cuestión Urbana*, investigaciones realizadas desde los años 50s en diferentes países Europeos y en Estados Unidos, contrario a lo que se pensaría el crecimiento demográfico junto con el grado de desarrollo económico e industrialización no eran los factores directamente incidentes en el grado de urbanización de las ciudades, sino que los procesos de urbanización respondieron a los tipos de relación social existente (dominación social) en donde la existencia de una sociedad dominante dada por la tenencia de la tierra y una sociedad dependiente integrada generalmente por el proletariado y la población migrante de la zona rural, siendo la primera quienes marcaban la disposición del espacio en su territorio de dominio.

Proceso de formación urbanística que en América Latina también se vio inmersa en la estructura de dominación y dependencia social surgida a partir del periodo de la conquista española y portuguesa, cumpliendo funciones básicas de administración de la explotación de los recursos dominados por los intereses de la oligarquía colonizadora que generó debilidad de la red urbana e intercomunicación con sistema de transporte entre ciudades, siendo más adelante afectado el crecimiento urbano por la migración de lo rural a la ciudad con ocasión de la tenencia improductiva de la tierra por parte de la sociedad dominante.⁴⁰

³⁹ CASTELLS, Manuel. *La Cuestión Urbana*. Siglo Veintiuno Editores. 1999, p. 49-78.

⁴⁰ *Ibíd*em, CASTELLS, Manuel.

Aterrizando en Colombia, ha de mirarse el proceso de urbanización de la ciudad más representativa, esto es Bogotá y allí el panorama no cambió mucho, acorde con el análisis realizado por el profesor Alfonso Torres Carrillo⁴¹ hasta la mitad de este siglo la ciudad capital era un centro urbano de moderadas proporciones donde las clases sociales ricas dominantes inicialmente poblaron el centro de la ciudad para luego desplazarse hacia el norte de la ciudad alejándose de los barrios populares.

Es así como para la década de los 50s se acrecentó la construcción de viviendas populares de los migrantes del desplazamiento por la violencia del campo a la ciudad lo que triplicó la superficie urbana generando el nacimiento de innumerables barrios nuevos principalmente hacía las zonas más pobres de la ciudad, esto es, las zonas montañosas y las partes bajas del sur, generando los consecuentes problemas del crecimiento urbano desprovisto de organización, como son falta de acceso a los servicios básicos domiciliarios, infraestructura vial.

En la medida que se incrementó la migración se evidenció que la estructura urbana no permitía garantizar las necesidades sociales de su creciente población, lo que conllevó un déficit habitacional o de vivienda, por lo que el acceso al suelo urbano se procuró en algunos casos de manera legal con la compra de tierras para las clases altas capitalinas urbanizando las tierras de la sabana agrícolamente explotables, y en otros casos, la gran mayoría por la vía ilegal a través de urbanizaciones piratas o invasiones para los sectores populares acrecentando las necesidades de sus pobladores ante la carencia de servicios básicos para estas zonas urbanizadas, evidenciándose que los mejores terrenos ubicados al norte de la ciudad estaban en manos de los grandes empresarios y terratenientes quienes determinaban como dividir sus tierras y así beneficiarse del uso que del suelo les interesara optar.

⁴¹ TORRES, CARRILLO, Alfonso. La Ciudad en la Sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá. Editorial Cinep. 1993, p. 19-60.

3.1.1. Formas de Construcción de vivienda en Colombia

Lo que además generó según el profesor Torres Carrillo⁴², cuatro formas de construcción de la vivienda que también incidió en la desorganización urbanística imperante en la ciudad, a saber:

a. Producción por encargo: Es la construcción de vivienda realizada a solicitud de la clase social pudiente, contando con agentes especializados en la materia, arquitectos, ingenieros y con las respectivas licencias de construcción.

b. Producción Capitalista privada: Es la construcción ejecutada por las grandes empresas particulares o terratenientes urbanos.

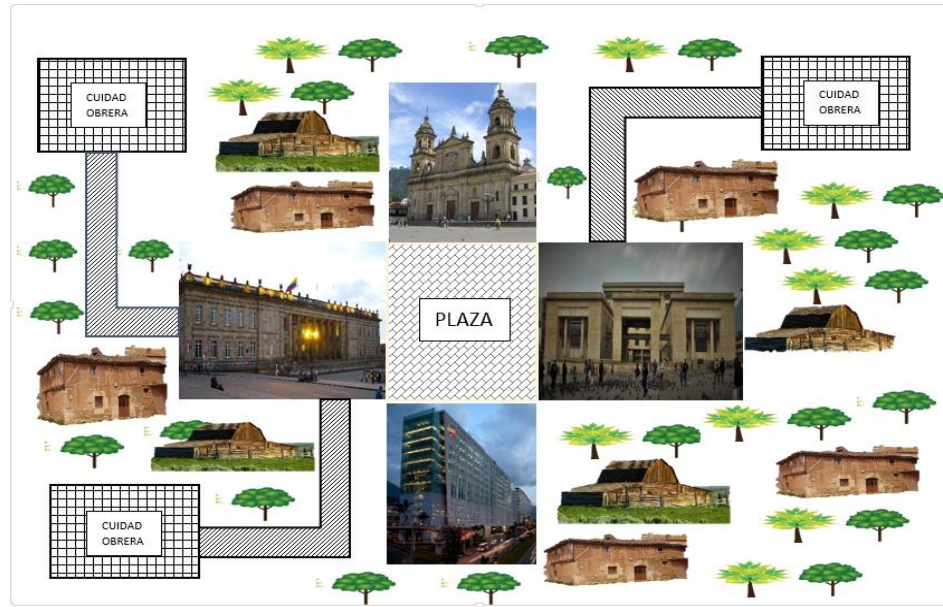
c. Producción capitalista desvalorizada del Estado: Construcciones de vivienda por parte de las entidades del Estado, con tasa de ganancia mínima cuya finalidad es garantizar la fuerza de trabajo popular y puede ser de tres tipo, construcción de casas completamente terminadas, construcción incompleta se edifica una parte y el usuario realiza las obras restantes y ayuda financiera o subsidiando materiales para que el usuario autoconstruya la vivienda.

d. La autoconstrucción: El mismo consumidor mediante el uso de la mano de obra familiar, bajo control y dirección directa ejecuta la construcción de la vivienda.

Estas formas de construcción de vivienda dejan entrever que como los tipos de construcción de vivienda más representativos son los requeridos por la gran mayoría de la población urbana, que para el caso de Bogotá está integrada por ese grupo de personas menos favorecida que en su afán de adquirir vivienda ejecutan construcciones sin tener en cuenta las disposiciones legales que sobre la materia

⁴² Ibídem, p.39-40.

regulan la normas urbanísticas como las contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.



Grafica 1: evolución urbanística en Colombia, desarrollo en torno a la plaza central.

3.2. Incidencia del Acto Legislativo 02 de 2002 en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Con el Acto Legislativo 02 de 2002, expedido por el Congreso de la República fueron modificados los artículos 299, 303, 312, 314, 318 y 312 de la Constitución Política de 1991, ampliando los períodos de mandato de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, de tres (3) a cuatro (4) años.

Al abordar el tema de afectación o incidencia del cambio en el espacio temporal de la administración municipal sobre la adopción de los Planes de Ordenamiento territorial, es necesario recordar que inicialmente los alcaldes municipales y hasta el año 1985 cuando entró en vigencia el acto Legislativo 01 de 1986, mediante el cual se implementó la elección popular para alcaldes, se nombraban por los

Gobernadores con observancia a los intereses políticos de los diputados y parlamentarios de los respectivos departamentos.

Esta situación comportaba que no hubiese una institucionalidad consolidada dentro de la administración municipal por lo que un alcalde podía fungir en dicho cargo en algunas oportunidades por un día, un mes o un año, lo que evidentemente afectaba la ejecución de actividades y que no existiera estabilidad de los administradores locales que permitieran desarrollar estrategias de planificación territorial y usos del suelo organizados, ni a que se pudiesen proyectar, fines, objetivos y estrategias público administrativas a largo plazo, sino que se fuesen acatando en virtud de las necesidades del día a día sin tener en cuenta criterios modernos administrativos como la planificación del territorio.

Esto finalmente llevaba a una rutina de improvisación administrativa y una distribución inequitativa de la riqueza basado de los intereses de los grandes terratenientes, no distantes de los poderíos de los burócratas del momento bajo la no desconocida realidad de que quien logra ostentar el poder político dispone de igual manera de la propiedad de grandes porciones de tierra. De esta manera la organización urbana obedecía a los caprichos de los particulares sin contar con límites reales ni con normas puntuales, por ejemplo, de sub-división de áreas rurales.

Es así que a partir del año de 1986, se estableció la elección popular de los alcaldes definiéndose un período fijo que inicialmente correspondió a dos años y medio, posteriormente con la Constitución de 1991, se estableció en tres años y finalmente para ajustar los calendarios electorales como se mencionó con el Acto Legislativo 02 de 2002 se amplió a 4 años.

“El artículo 314 de la Constitución Política quedará así: Artículo 3°. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que

*será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente (...)*⁴³

Pensando en el beneficio del desarrollo territorial con la elección popular de alcaldes, a los municipios se les otorgó autonomía administrativa y financiera enmarcada dentro de los límites Constitucionales entre las que se encuentran el gobernarse por autoridades propias, ejercicio de las competencias que les corresponde, administración de sus recursos, el establecimiento de los tributos, necesarios para el cumplimiento de sus funciones, al derecho a participar en las rentas de la nación y al derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos⁴⁴, facultades conferidas con el fin de que cada ente territorial pudiera precisar, atender y resolver la necesidades presentes y futuras como conocedores de la problemática local, autonomía municipal que de no existir, necesariamente equivaldría a que no hubiera un organizado desarrollo de los entes territoriales, ni sería posible la proyección adecuada del uso suelo, teniendo en cuenta que si esta facultad estuviera en cabeza de los entes centralizados el desarrollo territorial resultaría casi imposible brindar solución adecuada a las problemáticas específicas que se generan en cada municipio y por ende no se daría aplicabilidad al objeto de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, con la Ley 388 de 1997 en su artículo 28, modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de 2004, reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004, determinó que las autoridades municipales y distritales podían revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes “...*teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones...*”, sin que se estableciera con exactitud a que interregno se refiere la expresión “*al inicio de un nuevo periodo para estas*

⁴³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Acto Legislativo 02 (6, agosto, 2002). Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles". Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2002. No. 44.893. Artículo 3 que modificó el artículo 314 de la Constitución Política.

⁴⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Edición 29ª. 2013. Artículo 287, p.127.

administraciones”, con la salvedad que si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

Las disposiciones específicas contenidas en la Ley 388 de 1997 en su artículo 28, modificado por el Artículo 2° de la Ley 902 de 2004, señala en relación a la vigencia y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, lo siguiente:

“Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la

ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.”⁴⁵

En concordancia con la norma precitada es claro que a los alcaldes municipales y distritales en cada caso, les compete sin dilación, realizar la revisión y adecuación de los contenidos de largo, mediano y corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, una vez cumplido los plazos constitucionales estipulados para cada uno de ellos o cuando se presenten las circunstancias excepcionales contempladas en los artículos 5º y 6º del Decreto 4002 de 2004, que permiten la revisión o ajuste de alguno de sus componentes o de la totalidad del Plan de Ordenamiento Territorial así:

“Artículo 5º. Revisión de los planes de ordenamiento territorial...Parágrafo. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;*
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.*

⁴⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091. Artículo 28. Modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de 2004.

Artículo 6°. *Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.*

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran."⁴⁶

De acuerdo a lo anterior, es imperativo para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, tener en cuenta las condiciones actuales referentes a los cambios en las necesidades de expansión y modificación del uso y destinación del suelo junto con los requerimientos en el mejoramiento de la infraestructura vial, redes de comunicación, expansión de servicios públicos y cualquier otra situación que cause impacto al desarrollo territorial.

No se puede desconocer que le es exigible por la norma en comento, artículo 28 la Ley 388 de 1997, que estas revisiones sean proyectadas, concertadas y plasmadas en el nuevo plan de ordenamiento territorial **al inicio** del periodo constitucional, sin que para ello se encuentre soporte jurídico que establezca cómo hacer para cumplir con dicho imperativo si para el primer día del mandato, no se cuenta ni con la disposición de los recursos físicos, humanos, presupuestarios ni de temporalidad para concretar esta labor, por lo que el vacío jurídico que genera

⁴⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto Presidencial 4002 (30, noviembre, 2004). Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Artículo 5° y 6°.

la temporalidad plasmada, se hace necesario plantear como interrogante ¿si el inicio del periodo de qué trata el artículo 28 de la Ley 388, debe entenderse como el primer día o el primer año del periodo constitucional de los gobernantes municipales y distritales para realizar las revisiones, modificaciones o ajustes a los Planes de ordenamiento territorial.

A su vez, La Ley 902 de 2004 le adicionó el numeral 5º al artículo 28 precitado, en el que se estableció, que:

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.”⁴⁷

Al mismo tiempo, el inciso final del numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, genera unas obligaciones perentorias para los municipios, ya que si no se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial se puede ver limitada la generación de nuevos recursos para el ente territorial provenientes de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y del Departamento Nacional de Planeación (DPN).

Creando como consecuencia la pérdida de las inversiones extranjeras y nacionales para infraestructura, proyección y construcción de obras, vivienda de interés social e inequidad en el uso del suelo, alterando el patrimonio cultural y ecológico, ocasionando además acciones y sanciones por la comisión de faltas disciplinarias

⁴⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 902. (26, julio, 2004). Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2004. No. 45.622. Adición numeral 5º al artículo 28.

contempladas en la Ley 734 de 2002, adelantadas por los organismos de control con ocasión de la negligencia del Alcalde.

Por ello, la iniciativa del alcalde es fundamental para la implementación, revisión o ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial en tanto así está establecido dentro de la regulación normativa nacional⁴⁸, pues es este en quien recae la responsabilidad de las acciones tendientes a las actualizaciones, modificaciones y revisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial, por lo que se puede decir que estos planes a la fecha han sobrepasado el contenido estructural de largo plazo establecido para tres (3) periodos constitucionales o doce (12) años, ya que la adopción de los primeros en la mayoría de los municipios del territorio nacional se perfeccionaron para los años 2000 o 2001.

Es claro, necesario y obligatorio que los mismos se actualicen teniendo en cuenta como objetivo principal los constantes cambios y desafíos globales que hoy enfrenta el territorio colombiano, ya que después de 12 años de ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial, requieren evaluar las necesidades que han surgido con ocasión del avance en los diferentes aspectos de incidencia en el desarrollo de en el uso del suelo, tales como sistemas viales y transporte público, urbanización, prevención de nuevas zonas de riesgos y posibles desastres, cambio climático, avances tecnológicos, protección de los recursos naturales y el ecosistema, el desplazamiento de los habitantes rurales a zonas urbanas y todos los aspectos imperiosos para obtener una mejor calidad de vida y de ciudades sostenibles al servicio de su población.

Para la mayoría de los municipios y distritos se puede establecer como ya se dijo que se encuentra fenecido el término de los Planes de Ordenamiento Territorial ya que estos se adoptaron a comienzos de la década pasada, proyectándose para 3

⁴⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1997. No. 43.091.

periodos constitucionales, evidenciándose la necesidad de iniciar su revisión por vigencia en los términos establecidos en el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, siendo claro que cuando se requiera replantear las necesidades que presenten los entes territoriales para el desarrollo equilibrado del territorio, los lineamientos para los usos del suelo y su planificación física, se podrá realizar la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, en razón de la evolución dinámica de las ciudades que deben adaptarse a los constantes cambios que sufre la sociedad y para suplir las necesidades mismas, pero siempre buscando una transformación urbana positiva en concordancia con los instrumentos de planeación del territorio.

Si bien es cierto que el ente territorial cuenta con autonomía dentro de su jurisdicción territorial, este se debe sujetar por lo menos en lo que tiene que ver a la revisión, modificación o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial EOT, a la oportunidad y viabilidad de las revisiones del mismo, ya que el criterio de temporalidad que se le debe aplicar está sujeto a lo dispuesto en el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios dispuestos en el Artículo 2° de la Ley 902 de 2004 y el Decreto Nacional 4002 de 2004, los que además indican su vigencia y revisión.

Con ello se ha de entender que no por cualquier circunstancia o por simple disposición del Alcalde, procede adelantar las revisiones y ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial, esto porque los diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, tienen expresamente definida su vigencia, ya que para efectuar estos cambios los cuales además son de interés general de la población y los entes institucionales participantes, es necesario considerar los plazos, los motivos y condiciones previstos para su revisión, con base en los criterios que para tal efecto establece el tantas veces mencionado Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 modificado por Artículo 2° de la Ley 902 de 2004, así.

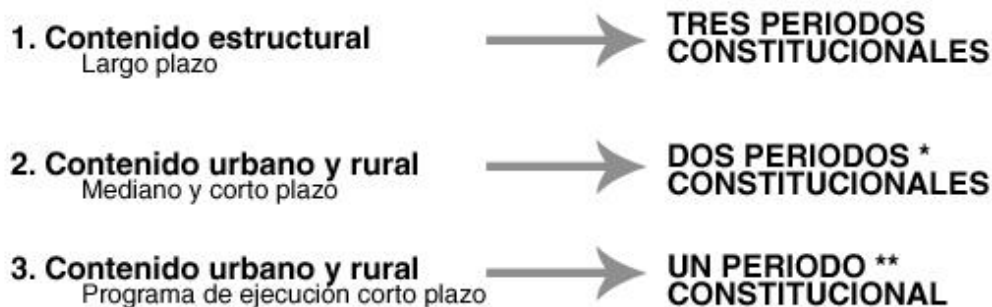


Tabla 7. Vigencia de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial. Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia.

Por consiguiente, estas revisiones de los contenidos de los Planes de ordenamiento Territorial están determinadas por la Ley y solo cuando se cumplan los términos o períodos de vigencia de los contenidos de corto, mediano y largo plazo deberá procederse a su revisión.

REVISIÓN Y AJUSTE POR VENCIMIENTO DE VIGENCIA.

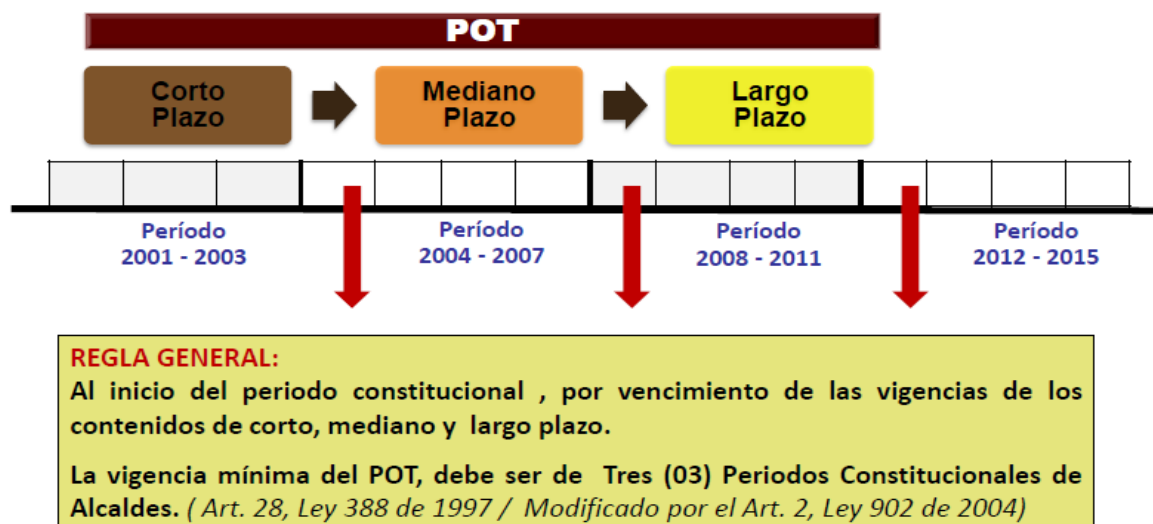


Tabla 8. Revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial por vencimiento vigencia del periodo constitucional de los mandatarios municipales y distritales. Fuente Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MARCO GENERAL, REVISION Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

Adicionalmente, también serán objeto de estudio y análisis los ajustes y revisiones de los POT cuando el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial conforme a lo dispuesto en el Artículo 29 de la Ley 388 de 1997⁴⁹ y en desarrollo de sus funciones lo proponga y aquellas que resultaren de la concertación entre las autoridades competentes que hacen parte de los Comités de Integración Territorial de que trata la Ley 614 de 2000⁵⁰, advirtiéndolo que los contenidos de los componentes adoptados con anterioridad siempre continuarán vigentes mientras se adopta el generado con ocasión de la revisión correspondiente.

De lo anterior se puede señalar que no necesariamente resulta inmodificable las pautas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, pues sus modificaciones proceden en situaciones especialísimas que tengan como objeto asegurar la consecución de objetivos y estrategias territoriales para el uso del suelo de largo y mediano plazo, para lo cual previamente se deben adelantar estudios técnicos que ameriten su modificación⁵¹ y de acuerdo con la jerarquía y prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integren.

Por tal razón el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial o de sus contenidos se deben someter a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 a 26

⁴⁹ Ibídem. Artículo 29. Consejo Consultivo de Ordenamiento. El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución

Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

PARAGRAFO. Los miembros de este consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.

⁵⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 614 (18, septiembre, 2000). Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial. Bogotá. D.C. 2000. No. 44169. Artículo 2° Comités de Integración Territorial. Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4o. de la Ley 388 de 1997.

⁵¹ Op cit. Ley 388 de 1997. Artículo 15.

de la Ley 388 de 1997, asegurándose que en todo caso, antes de iniciar los trámites de revisión se hace necesario contar con el concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial sobre la materia, donde este opere, es decir, en municipalidades con un número mayor a 30.000 habitantes. Transcurridos 90 días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus componentes al Concejo municipal o distrital sin que se adopte, el Alcalde por Decreto podrá acoger, tal como lo prevé el artículo 8º del Decreto 4002 de 2002, al señalar:

“Artículo 8º. Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto.”⁵²

De la anterior disposición se rememora la suspensión provisional del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, mediante el cual realizó modificación excepcional de las normas urbanísticas contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, en donde luego del estudio de que fue objeto por parte del Consejo de Estado en decisión del 27 de marzo de 2014, resolvió decretar la suspensión provisional del Decreto 364 de 2013, al determinar que contrario a lo interpretado por el mandatario Distrital, el Concejo Distrital de Bogotá si se pronunció respecto del proyecto del mismo, sin embargo este pronunciamiento fue negativo, lo que difiere ostensiblemente en que se guarde silencio por parte de la corporación Distrital a que su pronunciamiento sea negando su aprobación, razón que le impedía la aplicación del artículo 26 de la Ley 388 de 1977 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 para adoptarlo vía decreto.

⁵² COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto Presidencial 4002 (30, noviembre, 2004). Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Artículo 8.

Esto porque dentro del término legal el Concejo de Bogotá se pronunció sobre el Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, con el que se buscaba la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, y al haber existido pronunciamiento de la Corporación Edilicea de Bogotá así haya sido de “**manera negativa**”, el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, interpretación errónea a la norma en mención que derivó la suspensión por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales.

En este sentido se pronunció el Consejo de Estado en el auto de suspensión provisional de fecha 27 de marzo de 2014, en los siguientes términos:

“... Lo anterior tiene soporte si se tiene en cuenta que el alcalde, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 338 de 1997 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital no han adoptado decisión alguna, luego con mayor razón al no recibir concepto del Consejo Territorial, podía seguir dando curso al procedimiento que fija la ley, que culminó con la expedición del acuerdo demandado, motivo suficiente para que la Sala revoque la sentencia apelada en cuanto declara la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003 y, en su lugar, niegue las pretensiones de la demanda. ...”.
(Negrilla y subraya fuera de texto)⁵³.

En consonancia con lo anterior, para adelantar las diferentes revisiones y modificaciones de los Planes de Ordenamiento territorial se debe tener en cuenta lo dispuesto en el marco legal y normativo contenido en la Ley 388 de 1997, modificada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999 y 902 de 2004 y reglamentada

⁵³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente núm. 2007-00345-01, Consejero Ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno, Auto de suspensión provisional POT Bogotá del 27 de marzo de 2014.

por los Decretos 1077 de 2015 y en la Ley 1537 de 2012; en donde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia ha definido los siguientes casos:

“El primer caso es la revisión por vencimiento del término de vigencia del POT:

Los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes se pueden revisar al inicio del periodo constitucional, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos.

El segundo caso se da cuando se deban hacer revisiones por razones de excepcional interés público, o por fuerza mayor o caso fortuito: *Se podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. La declaratoria de desastre o calamidad pública por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico (Ley 1523 de 2012).*
- 2. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente*

El tercer caso se da para la modificación excepcional de normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT: *Que tengan 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. Podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.*

Cuarto caso, cuando se quieran incorporar suelo para Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario: (Ley 1537 de 2012. Artículo 47. Transitorio). *Se puede adelantar por una sola vez en el periodo de la administración municipal, la incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano que cumpla con las siguientes condiciones:*

- 1. Predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos*

domiciliarios (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica) y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito.

2. No podrán colindar ni estar ubicados en áreas de conservación y protección ambiental (áreas del SINAP, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica), ni en áreas que hagan parte del suelo de protección (artículo 35 de la Ley 388 de 1997), ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental del POT vigente.

3. Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.

4. Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y tratamientos específicos del suelo.⁵⁴

De lo anterior se infiere que existe flexibilidad en torno a las disposiciones para las diferentes revisiones y modificaciones de los planes de Ordenamiento Territorial la cuales se resumen de la siguiente manera.

Tipos de Revisión	
Revisión Ordinaria	Revisión Excepcional
1. Revisión general o del contenido estructural. 2. Revisión ordinaria del contenido urbano de mediano plazo.	1. Revisión de la totalidad del Plan o de alguno de sus contenidos por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito. 2.Modificación excepcional de normas urbanísticas, aplica para alguna o algunas de

⁵⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Cuándo se puede adelantar la revisión de un POT. 18 de junio de 2014.

3. Revisión ordinaria de los contenidos urbanos de corto plazo o a través del o a través del Programa de ejecución	las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.
--	---

Tabla 9. Tipos de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Fuente: Elaboración propia.

Vistas las disposiciones generales para la presentación de la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, se evidencia un vacío normativo respecto de cuando resulta pertinente emprender la misma, esto si se tiene en cuenta que estas deben coincidir con el inicio del periodo constitucional del Alcalde, tal como quedo consagrado en el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, término que al parecer no se ha concebido ni como rígido ni reflexible, pues nada se dijo de las herramientas necesarias con las que debe contar los mandatarios municipales para emprender su revisión la que deben estar articuladas con el Plan de Desarrollo y el Presupuesto municipal, factores de los cuales no se disponen el primer día de su mandato, es decir según una interpretación taxativamente la expresión *coincidir con el inicio del periodo constitucional del Alcalde*, debería entenderse el primero de enero.

Por ello, para dilucidar este interrogante o vacío normativo y entrar a determinar el termino con el cual cuenta el Alcalde para emprender la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, es necesario indicar que los municipios como unidades fundamentales del desarrollo territorial cuentan con unas funciones establecidas en

la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, específicamente en su Artículo 9°, dentro de las cuales le corresponde:

*“9. 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. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.”*⁵⁵
Subrayado propio.

Norma que ratifica como una de las obligaciones más importantes del Alcalde en su condición de máxima autoridad administradora, gestionadora y ejecutora del ente territorial y de sus recursos, recayendo la iniciativa de formular ante el Concejo Municipal acorde con los términos establecidos en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios el Plan de Ordenamiento Territorial, que permita la optimización del uso de los suelos urbano y rural de forma coordinada, progresiva y sostenible para el desarrollo armónico del territorio y de su población.

A su vez el numeral 2° del Artículo 3° de la misma normativa determinó:

“2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural,

⁵⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1551 (6, julio, 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá. D.C. 2012. No. 48.483. Artículo 9.

*los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.*⁵⁶ Subrayado propio.

Por tal razón, le corresponde al Municipio en cabeza del Alcalde al momento de entrar a desarrollar la revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial tener en cuenta como obligatorio el Plan de Desarrollo Municipal, esto por ser el programa de ejecución del desarrollo del territorio durante el periodo correspondiente a la administración municipal que debe concordar y estar incluidas estas modificaciones del POT en el Plan de desarrollo, además de esto porque se debe señalar los proyectos prioritarios, la programación de acuerdos, las entidades responsables y sin olvidar que se deben describir y contar con los recursos financieros disponibles para el desarrollo o ejecución del mismo.

Ahora teniendo en cuenta que el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 no es precisamente claro en referencia a la temporalidad como requisito indispensable para iniciar la revisión, modificación o ajuste del POT y su coincidencia con el inicio de un nuevo período constitucional para las administraciones respecto del contenido estructural del plan correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, hace necesario determinar cuál es ese término de inicio del periodo constitucional de que trata el artículo 28 de la Ley precitada, y que el legislador olvido estipular.

Para ello ha de tenerse en cuenta el ya referido Acto Legislativo 02 de 2002⁵⁷ que reformo el periodo Constitucional de los Alcaldes, disponiendo además que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, **el cual será elegido popularmente para períodos institucionales que iniciarán el 1° de enero cada cuatro (4) años**, lo que conlleva en la disposición en cita el cambio el ámbito de aplicabilidad de las revisiones por vigencia de los

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. acto legislativo 02. (6, Agosto, 2002). Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2002. No. 44.893.

Planes de Ordenamiento Territorial, ya que al entrar a regir la Carta política de 1991 estos periodos institucionales estaban determinados para un periodo de 3 años, es decir, que las vigencias de los Planes de Ordenamiento territorial en principio estaban estipuladas para un término de 9 años, sin embargo, hoy día y en disposición al Acto Legislativo en mención se amplió esta temporalidad a 4 años; revisión que se podrá ejecutar vencidos los tres periodos constitucionales, es decir, 12 años de vigencia, haciendo en ese momento imperativo la revisión del contenido estructural del Plan de Ordenamiento Territorial, teniendo presente en todo caso que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

De lo anterior queda claro que se genera una incongruencia normativa en razón a que el primer día de mandato del Alcalde Municipal o inicio de periodo constitucional no se cuentan con las herramientas necesarias para ejecutar lo establecido en el Artículo 28 de Ley 388 de 1997, es decir, para que coincida esta revisión con el inicio del periodo constitucional se debió haber contado previamente de atribuciones que la Ley no ha dado a quien fuese elegido popularmente; sino que por el contrario es a partir del momento de posesión de este mandatario que se ve inmerso en la obligación de iniciar los pasos previos a la presentación del Plan de Ordenamiento Territorial, en el que ha debido tener en cuenta la promoción del ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, en concordancia del Plan de desarrollo, planteamientos que necesariamente necesitan tiempo y estudio.

Entonces si debe haber concordancia entre el plan de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial es claro que para que el primero en mención surta con su aprobación, han de transcurrir como mínimo 4 meses para cumplir con la elaboración y estudio del mismo, según lo preceptúa el Artículo 40 de la Ley 152 de 1994 por

la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo en los siguientes términos.

“Artículo 40 Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.⁵⁸” (El subrayado es propio).

De allí se extrae de entrada que no es factible cumplir con lo establecido en el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, específicamente en su primer numeral, ya que al inicio del periodo constitucional del Alcalde Municipal y/o Distrital no se ha si quiera estudiado los temas importantes y a tener en cuenta en el plan de desarrollo municipal, es decir, que para la aprobación del Plan de Desarrollo ha de transcurrir por lo menos el cuarto mes del primer año de gobierno, momento en el cual partiría la viabilidad o la verdadera posibilidad de entrar a estudiar la modificación por vencimiento de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial y no como quedo establecido en el inicio de un nuevo período para las administraciones, el cual es entendido como el primer día del año de gobierno y una vez vencida la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

A su vez y como último componente para efectivizar la revisión por vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial y como herramienta fundamental, el Presupuesto es el que permite la ejecución de la política económica del ente territorial, de igual forma

⁵⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 152 de 1994. (15, Julio, 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 41.450 de Julio 15 de 1994. Artículo 40.

permite desarrollar las actividades que se han planteado en el plan de desarrollo que permiten la consecución de objetivos en el modelo de municipio que se quiere a corto plazo además para el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y de ejecución del mismo.

Entonces el proceso de aprobación del presupuesto municipal inicia cuando el alcalde pone a consideración del Consejo Territorial de Planeación o Concejo Municipal, el proyecto consolidado del Plan de Desarrollo, el cual es preparado por las Secretarías de Hacienda y Planeación en el mes de septiembre aproximadamente, fecha que varía dependiendo de las necesidades, capacidades y obligaciones de cada municipio, luego de esto se presenta al Concejo eso si teniendo en cuenta que debe ser en los primeros días de las últimas sesiones para su estudio, debiendo cumplir dos debates, primero en las comisiones y posteriormente en plenaria, para que se pueda realizar la liquidación detallada del presupuesto antes del 31 de diciembre de cada año.

Por tal razón y basados en los fundamentos constitucionales del régimen presupuestal de las entidades territoriales municipales o distritales, mediante acuerdo municipal expedido en el último trimestre de cada año se aprueba el presupuesto anual del municipio para la siguiente vigencia fiscal posterior comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, es decir que el presupuesto tiene una vigencia anual, debiéndose armonizar por el Concejo Municipal en los primeros meses del año siguiente y así realizarse un “ajuste de caja” presupuestal teniendo en cuenta los recursos resultantes de la liquidación anual del presupuesto para determinar las obligaciones contraídas (pagos y cuantas por pagar) contra los recaudos percibidos y las reservas para que no se presente un posible déficit presupuestal, evidenciándose que cuando es del caso realizar la revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial en los términos establecidos en el artículo 28 de la ley 388 de 1997, en algunos casos no se ha previsto los recursos en el presupuesto para el desarrollo de tal fin, por lo que al inicio del periodo

constitucional del mandatario en la mayoría de las oportunidades se encontrará imposibilitado para dar inicio a sus proyectos y en especial en lo que tienen que ver a las modificaciones por vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, debiendo primero solicitar al Concejo municipal la modificación del presupuesto para que le sea asignado una apropiación que le permita contar con los recursos necesarios que viabilicen la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

Competencia que en materia presupuestal para las entidades territoriales se encuentra establecida en las siguientes disposiciones de la Constitución Política:

ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTÍCULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicaran, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”⁵⁹

Para explicar lo anteriormente expuesto y como situación presentada a manera de ejemplo está el proyecto del Plan de Desarrollo⁶⁰ de la Alcaldía de Bogotá, pues cuando se pretendía armonizar con el Plan de Ordenamiento Territorial ni siquiera se había aprobado el primero de estos a fecha 29 de abril de 2016, aprobación que se surte hasta el 31 de mayo de 2016 por parte del Concejo Distrital; bajo este

⁵⁹ RODRÍGUEZ TOBO PEDRO ARTURO. Presupuesto Público, Programa Administración Pública Territorial, Escuela Superior De Administración Pública, Bogotá D.C., Noviembre de 2008.

⁶⁰ BOGOTÁ, Alcaldía Mayor de Bogotá, proyecto del Plan de Desarrollo, Abril 29 de 2016, Pág. 597

contexto se da fortaleza a la tesis planteada en este estudio, ya que para para la armonización del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial con el Plan de desarrollo es necesario que se encuentre aprobado el segundo de nombrados, y como se vio en el presente ejemplo solamente pasados cinco meses se efectuó dicha aprobación, por lo que para que los mandatarios municipales y distritales, puedan cumplir con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial por vigencia dentro del término señalado en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, sería necesario entender la expresión al inicio del periodo constitucional corresponde a un tiempo flexible correspondiente al primer año de gobierno de estos Alcaldes, pues de no ser así, se estaría desconociendo el precepto legal establecido la norma precitada, respecto a la coincidencia de inicio del periodo constitucional y es por ello que el Concejo de Bogotá autorizó seis meses más al Alcalde Mayor para ejecutar las actividades que procuraran la revisión del plan de Ordenamiento Territorial dentro del periodo constitucional, aduciendo:

“Artículo 149. Armonización con POT

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, el programa de ejecución a que hace referencia el presente Plan define las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente que serán ejecutadas durante la vigencia del presente Plan. Sin perjuicio de lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y en el numeral 9 del artículo 3 la Ley 1551 de 2012, en el presente periodo de gobierno debe adelantarse la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial. Razón por la cual, el programa de ejecución a que hace referencia el presente Plan se actualizará para ajustarse al nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que se profiera, de manera que se ejecuten las actuaciones sobre el territorio previstas en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

En consecuencia, en el marco del proceso de armonización de los proyectos a ejecutar durante la vigencia del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos, con los proyectos previstos en un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, que se presente ante el Concejo Distrital y que se expida como consecuencia de la revisión general a la que se

ha hecho referencia, revístase de facultades al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, desarrolle mediante decreto la modificación o adición de los proyectos aprobados por el presente Plan”⁶¹

En conclusión, debería entenderse que cuando la Ley 388 de 1997 en su artículo 28, señala que la revisión, modificación o ajustes de los Plan de Ordenamiento Territorial, deba coincidir con el inicio del periodo constitucional de los Alcaldes, debe entenderse que a la luz de la normativa en cita la acepción “inicio del periodo constitucional” corresponde al primer año de mandato de los alcaldes municipales y distritales si se tiene en cuenta solamente cuando ya se encuentra aprobado el Plan de Desarrollo en el que indudablemente se ha proyectado la revisión del Plan y además se han asignado los recursos para su ejecución, requisitos que en la mayoría de los casos se cumplen en el transcurso del primer año constitucional de gobierno de los mandatarios municipales, por lo que una vez agotada esta etapa es que se entra a la revisión por vencimiento de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, adelantando los procesos de estudios, las instancias de concertación y adopción, siendo de vital importancia la implementación del nuevo POT ya que la organización del territorio es un eje fundamental del desarrollo de las entidades municipales y distritales la cual se debe cumplir con la finalidad de lograr el bienestar general de la población y para lo cual la ley determino que debe realizarse de manera general cada 3 periodos constitucionales, en aras de que este se actualice acorde con los cambios sociales, económicos, ambientales, tecnológicos y demás aspectos incidentes en el desarrollo progresivo y sostenible del uso del suelo.

De lo expuesto se puede decir que el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 2° de la Ley 902 de 2004 y reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004, no brindan claridad, generando afectaciones para la interpretación en referencia a la temporalidad que se tiene para el proceso de revisión, ajuste o

⁶¹ BOGOTÁ, Alcaldía Mayor de Bogotá, proyecto del Plan Distrital de Desarrollo, Abril 29 de 2016, Pág. 597

modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, porque con la expresión *“teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones”* no se aprecia la magnitud del vocablo de cuál es el inicio del periodo constitucional, pues en el entendido jurídico literal este inicia el 1° de enero cada 4 años, y para este día como ya se explicó líneas atrás no se cuentan con las herramientas suficientes, ni con los elementos que permitan cumplir con tal disposición.

Es así que luego de analizados los factores incidentes para que tenga lugar la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial por vigencia, resulta prudente afirmar que como solución a este vacío normativo, el criterio de temporalidad y coincidencia que exige el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, debe ser entendido como el primer año de gobierno, tiempo suficiente que le da a las administraciones municipales para el desarrollo planificado y la aprobación de su plan de desarrollo, teniendo la apropiación de recursos que se destinen con la finalidad de las modificaciones o ajustes de los planes de ordenamiento territorial por vigencia.

Hipótesis que cobra mayor fuerza si se mira el caso de algunas administraciones municipales y/o distritales donde luego de transcurridos 11 meses, esto es, para el mes de noviembre de 2016 contados desde el inicio del periodo constitucional de los alcaldes, no han cumplido con la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial tal como lo dispone la Ley 388 de 1997, término que se encuentra más que fenecido, ejemplo de ello el Municipio de Sogamoso el cual mediante acuerdo Municipal 096 de 2000 adoptó y aprobó su POT, iniciando en el presente año su proceso de revisión por vigencia, empero a la fecha se encuentra en fase de concertación con la población, es decir que ya han pasado 11 meses sin que se haya aprobado un nuevo procedimiento en su ámbito en el uso del suelo territorial, lo mismo ocurre con la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Pacho Cundinamarca, en donde aún se encuentra vigente el adoptado

mediante Decreto No. 073 del 27 de octubre de 2000, toda vez que a la fecha ni siquiera se han iniciado los estudios previos para su modificación.

Lo anterior corrobora lo señalado en párrafos anteriores, ya que si bien la Ley dispone una coincidencia entre el momento previsto para su revisión con el inicio del periodo constitucional del alcalde municipal, no procede que tal disposición se cumpla a cabalidad, generando como consecuencia que los mandatarios territoriales se tengan que arriesgar a estar inmersos en faltas disciplinarias por no poder dar cumplimiento al precepto legal estudiado, si bien este tema no ha sido tema de controversia disciplinaria si abre el espacio a que se pueda dar tal causal por una omisión en su cumplimiento, por lo que en sana lógica pudiera permitirse la interpretación que inicio del **“periodo constitucional”** se debe entender que parte desde cuando se surten las etapas previas a su aprobación de que trata la Ley 388 de 1997, es decir la I).formulación y la II).concertación, esto con el objetivo de buscar las mejores estrategias para los progresos del desarrollo territorial, y no se den improvisaciones por apuros temporales para su aprobación.

Así mismo, se puede dar otra interpretación a la misma en el entendido que el inicio de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, corresponderá al inicio del periodo constitucional y una vez surtidas las etapas de formulación, concertación y aprobación para que se dé mediante acuerdo la adopción del mismo; siendo este inicio de revisión por vigencia una de las estrategias planteadas previamente dentro de los programas de gobierno de los futuros alcaldes, para que cuando sean elegidos y una vez posesionados y en ejercicio del cargo el día 1 de enero de su periodo constitucional se proceda a dar aplicabilidad a la revisión.

4. CONCLUSIONES

El Plan de Ordenamiento Territorial en Colombia se ha implementado a través de la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, con el fin de dotar a los entes territoriales de las herramientas para que los mandatarios municipales y Distritales ejecuten y proyecten de forma progresiva y sostenible el desarrollo integral del uso del suelo de su territorio en procura de garantizar una mejor calidad de vida para sus habitantes.

A su vez, debe entenderse que para un buen desarrollo del ordenamiento territorial es necesario que este plan se ejecute de forma integrada con los demás municipios de la región, toda vez que las problemáticas de desarrollo urbano y solución de necesidades ambientales, económicas, sociales, culturales y satisfacción del bienestar general requiere la interacción del mayor número de participantes territoriales en virtud de los principios de coordinación, colaboración y cohesión, pues un municipio no puede surgir y crecer como unidad aislada.

Es así, como en la plurimencionada Ley de estudio y su Decretos reglamentarios, ha establecido diferentes modelos de Planes de Ordenamiento Territorial teniendo en cuenta las características y necesidades de los entes territoriales, ya que estos varían en razón al número de habitantes que requieren la el desarrollo de políticas, objetivos y estrategias del Estado, ya sean a largo mediano y corto plazo, por ello, se especifican un Plan General, un Plan Básico y un Esquema de ordenamiento en los que sus contenidos varían para lograr la efectiva aplicación de cada uno de sus componentes.

Ahora bien, para la revisión, modificación o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial se deben cumplir con aspectos determinantes para su debida adopción y adaptación, tales como: formulación, concertación y aprobación, dentro de los

términos y parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997, para que su ejecución y aplicabilidad se encuentre enmarcada dentro del principio de legalidad y de la seguridad jurídica que este conlleva, ya que el desarrollo de la propiedad privada se encuadra dentro del modelo de función social que influye en el progreso del municipio.

Sin embargo, para la revisión, modificación o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, se requiere la interacción de este con el Plan de Desarrollo Municipal y la asignación de recursos del Presupuesto que permitan realizar las fases antes descritas para su implementación, aspectos que la Ley 388 de 1997 no tuvo en cuenta, cuando estableció en el numeral 1º del artículo 28 que las revisiones a efectuarse finalizada la vigencia del anterior Plan, debían coincidir con el inicio del periodo constitucional del Alcalde, lo que según el presente análisis se torna imposible de cumplir si se tiene en cuenta que para el primer día del mandato no cuenta con la aprobación del plan de Desarrollo ni con la disponibilidad de recursos económicos, requisitos indispensables para la revisión estructural del Plan de Ordenamiento Territorial.

Por ello, se debe entender que el inicio del periodo constitucional para la revisión, modificación o ajuste del Plan de Ordenamiento territorial, corresponde a aquél en el que se haya surtido todas las actuaciones previas necesarias para su adopción, por lo que este término no puede ser rígido sino que presenta una flexibilidad temporal que depende en cada caso de la aprobación del Plan de Desarrollo y la consecución de recursos para su implementación y aprobación.

El desarrollo territorial no solo beneficia a la población o a los habitantes, pues por el contrario al contar con herramientas jurídicas establecidas para el desarrollo urbano, se benefician los diferentes gremios que se asienten dentro del territorio municipal generando potencial de desarrollo enmarcados dentro del respeto a la propiedad privada y las normas, así mismo las administraciones municipales

pueden tener certeza cuando para la expedición de licencias de construcción se estén dando dentro de los parámetros adecuados y cumplan para tal fin y no se vean afectadas por ejemplo zonas destinadas para la protección del medio ambiente o declaradas como zonas de expansión por suelo urbano, o afectación por desarrollo de infraestructura vial entre otras.

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLS, M. (1999). *La Cuestión Urbana*. España: Siglo Veintiuno.
- COLOMBIA, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PEDRO ARTURO RODRIGUEZ. (Noviembre de 2008). Presupuesto Público. *Programa Administración Pública Territorial*. Bogotá, D.C.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. (1997). Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. . Bogotá, D.C.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (13 de Mayo de 1998). Decreto Reglamentario 879 de 1998. . *Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 43.300.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2013). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA* (29ª ed.). Bogotá, D.C.: Legis.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA, Secretaría del Senado. (6 de agosto de 2002). Acto Legislativo 02, Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 44.893.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. Secretaría del Senado . (15 de Julio de 1994). Ley 152 de 1994. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 41.450 .
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. Secretaría del Senado . (18 de septiembre de 2000). Ley 614 de 2000. *Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 44.169.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. Secretaría del Senado . (6 de Julio de 2012). Ley 1551 de 2012. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.483.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. Secretaría del Senado. (26 de Julio de 2004). Ley 902 de 2004 . *Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 45.622.
- CONSEJO DE ESTADO. (septiembre de 2013). *SENTENCIA*. Bogotá.
- CORTE CONSTITUCIONAL . (2000, 2006, 2014). Sentencia C-795 de 2000 Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C-117 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Sentencia T-709 de 2014. Magistrado Ponente: Luís Guillermo Guerrero Pérez.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2013). *Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus Instrumentos sobre el Mercado del Suelo en las Principales Ciudades del País - informe final*. . Bogotá D.C.
- FERNANDEZ, E. (2005). 61.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. (1998.). Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal. Bogotá D.C., Colombia.

- MALDONADO COPELLO, M. M., PINILLA PINEDA, J. F., RODRÍGUEZ VITTA, J. F., & VALENCIA DÁVILA, N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano.
- MARICATO, E. (2005). El Estatuto de la Ciudad Periférica. 5-15.
- MATESANZ PARELLADA, Á., & CLAVIJO GONZÁLEZ, R. (2009). El suelo en la legislación urbanística española. 10-20.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL . (Julio de 2004). Guía Metodológica 1 Información Practica para Formulación de POT. Bogotá.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. (20 de noviembre de 2004). Decreto Presidencial 4002 de 2004 . *Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Artículo 5º y 6º*. Bogotá, Colombia.
- PINILLA PINEDA, J. F. (2003). EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANÍSTICO COLOMBIANO. REFLEXIÓN PENDIENTE DESDE EL DERECHO.
- TORRES, CARIILLO, A. (1993). *TORRES, CARIILLO, Alfonso. La Ciudad en la Sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá*. Bogotá: Cinep.