CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra

Bogotá, D.C., dos (02) de septiembre de dos mil trece (2013)

Radicación interna: 2162
Número Único: 11001-03-06-000-2013-00397-00
Referencia: El Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Bogotá D.C.
Vigencia del POT.
Procedimiento de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT.
Competencias del Concejo Distrital y del Alcalde Mayor para adoptar y modificar el POT.

El señor Ministro del Interior, a solicitud de una Concejal de Bogotá D.C., formula a la Sala una consulta referente a la vigencia actual del Plan de Ordenamiento Territorial –POT de Bogotá D.C., el procedimiento del proyecto de acuerdo para la modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT presentado por el Alcalde Mayor de la ciudad y las respectivas competencias del Concejo Distrital y del Alcalde Mayor para adoptar y modificar el POT.

El Ministro transcribe la consulta de la Concejal, la cual se divide en tres temas, con sus correspondientes antecedentes y preguntas: vigencia del POT, procedimiento de modificación excepcional de las normas urbanísticas y competencias para adoptar y modificar el POT.

I. ANTECEDENTES

Para facilitar el análisis se ordenará el relato de los antecedentes agrupándolos en los tres temas de que trata la consulta, junto con sus respectivas preguntas.

A. Sobre la vigencia del POT

1. El actual artículo 28 de la ley 388 de 1997 sobre reforma urbana, planes de ordenamiento territorial - POT y otras disposiciones, establece en su parte pertinente:

> *"Artículo 28. Vigencia y revisión del Plan de Ordenamiento. Artículo modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente: 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 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.
(...)
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.
(...)".

2. El primer y único Plan de Ordenamiento Territorial - POT que ha sido aprobado para Bogotá D.C. hasta el momento, fue adoptado mediante el decreto distrital 619 del 28 de julio de 2000, en cuyo artículo 97 se estableció la vigencia del contenido general así:

"Artículo 97. Vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial.
Tanto las políticas y estrategias de largo plazo como el contenido estructural del componente general del presente Plan de Ordenamiento, tendrán una vigencia igual a la del tiempo que faltare por terminar la actual administración del Distrito Capital y tres administraciones más...".

3. El artículo 12 de la ley 810 de 2003, sobre sanciones urbanísticas, curadores urbanos y otras disposiciones, señaló respecto de las revisiones y ajustes de los POT:

"Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.
Si el Concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde".

4. Con fundamento en la facultad conferida por la norma legal transcrita, el Alcalde Mayor expidió el decreto distrital 469 de 23 de diciembre de 2003, *"Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."*, en cuyo artículo 118 dispuso:

"Artículo 118. El artículo 97 del decreto 619 de 2000, quedará así:
'Artículo 97. Vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial.
Los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo y los contenidos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial, tendrán una vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y cuatro (4) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones'".

5. El decreto distrital 469 de 2003 facultó al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por medio del artículo 285, para que en el término de 6 meses compilara en un solo

estatuto las normas vigentes del decreto 619 de 2000, con las de la mencionada revisión, lo cual hizo mediante el decreto distrital 190 de 2004. El artículo 97 del decreto 619 de 2000, modificado por el 118 del decreto 469 de 2003, sobre vigencia del contenido general del POT, quedó como artículo 149 en el nuevo estatuto.

Con base en la normatividad expuesta el Ministro formula las siguientes **preguntas**:

> *1. De conformidad con la normatividad vigente, ¿Debe entenderse que la vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000 y revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, es el término del periodo constitucional de gobierno de la actual administración (diciembre 2015) o un periodo adicional (diciembre 2019)?*
>
> *2. ¿Cómo ha de armonizarse el término de vigencia del POT de Bogotá adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el cual ordena que "...Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años..."?*
>
> *3. Significa que la actual administración distrital ¿debió presentar al Concejo de Bogotá un proyecto de revisión total del POT y no una modificación excepcional?*

B. Sobre el procedimiento de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT

1. El Gobierno nacional, en uso de la facultad del artículo transitorio 41 de la Constitución, en defecto del Congreso expidió el decreto ley 1421 de 21 de julio de 1993, *"Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"*, de conformidad con lo ordenado por los artículos 322 a 324 de la Constitución.

Sobre las sesiones del Concejo Distrital el artículo 10 del decreto ley 1421 de 1993 prevé:

> *"Artículo 10. Periodo y reuniones.*
> *(...)*
> *El Concejo Distrital se reunirá ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1°) de febrero; el primero (1°) de mayo; el primero (1°) de agosto; el primero (1°) de noviembre. Cada vez, las sesiones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio del mismo Concejo, hasta por diez (10) días más.*
> *También sesionará extraordinariamente por convocatoria del Alcalde Mayor. En este caso se reunirá durante el término que le fije la autoridad que lo convoca y únicamente se ocupará de los asuntos que ésta somete a su consideración, sin perjuicio de que ejerza la función de control político que le corresponde en todo tiempo".*

2. Sobre los debates y aprobación de los proyectos de acuerdo, el artículo 22 del decreto ley 1421 dispone:

> *"Artículo 22. Número de debates. Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en dos (2) debates, celebrados en días distintos. El primero se realizará en la comisión respectiva y el segundo en sesión plenaria. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión.*
> *El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal o del gobierno distrital. Si el Concejo decidiere que se tramite, lo enviará para primer debate a comisión distinta de la que lo negó.*
> *Serán archivados los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias en que fue presentado. Deberán volverse a presentar si se desea que el Concejo se pronuncie sobre ellos".*

3. El Acuerdo 348 de 2008, que constituye el reglamento vigente del Concejo de Bogotá D.C., no establece un trámite especial para la discusión y votación de proyectos referentes a la aprobación, revisión o modificación del plan de ordenamiento territorial.

4. La ley 388 de 1997 dispone en el artículo 25 que el proyecto de plan de ordenamiento territorial debe ser presentado por el Alcalde a consideración del respectivo Concejo municipal o distrital dentro de los 30 días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación, y si el Concejo está en receso debe convocarlo a sesiones extraordinarias. Y agrega en el artículo 26 que, si transcurren 60 días desde la presentación del proyecto de POT sin que el concejo municipal o distrital adopte "decisión alguna", el alcalde puede adoptarlo por decreto.

Esta última norma dice así:

> *"Ley 388 de 1997. Artículo 26. Adopción de los planes. 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"*[1].

5. A su vez el artículo 12 de la ley 810 de 2003, ya citado, señala que los concejos municipales y distritales pueden hacer revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial por iniciativa del alcalde, y si el concejo no aprueba el proyecto de revisión en un término de 90 días calendario, lo puede hacer el alcalde por decreto.

---

[1] Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-051 del 24 de enero de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Fue incorporado en la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado sin una motivación específica (Gaceta del Congreso No. 466, 13 de diciembre de 1995, página 20), y se aprecia que no recibió modificaciones en el curso de los debates.

6. El decreto 4002 de 2004, *"Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997"*, dispone en el artículo 7° que los proyectos de revisión y modificación del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus contenidos, se sujetan a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997 y en el artículo 8°, que si pasan 90 días desde la presentación del proyecto de la revisión sin que el concejo la adopte, el alcalde pueda adoptarla por decreto.

7. El 2 de mayo de 2013, la administración distrital de Bogotá D.C. radicó ante el Concejo de Bogotá el proyecto de acuerdo *"Por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004"*.

Con base en estas normas la consulta eleva las siguientes **preguntas:**

> *4. ¿De conformidad con la normatividad vigente debe entenderse que vencido el plazo de las sesiones ordinarias del Concejo de Bogotá correspondientes al mes de mayo, prorrogables por diez días más (hasta el 10 de junio), si el proyecto de acuerdo presentado por la administración que busca modificar excepcionalmente las normas urbanísticas del POT, no ha sido aprobado en primer debate debe ser archivado?*
>
> *5. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿es deber de la administración presentar nuevamente la iniciativa mediante la convocatoria de sesiones extraordinarias, dada la especialidad del tema?*
>
> *6. O por el contrario debe entenderse que el Concejo de Bogotá cuenta, para el trámite de esta iniciativa, con un periodo ininterrumpido de 90 días calendario para su estudio, debate y aprobación de conformidad con lo previsto en el numeral (sic) 12 de la Ley 810 de 2003, desconociendo lo previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993?*
>
> *7. O debe entenderse que el Concejo de Bogotá cuenta, para el trámite de esta iniciativa, con un periodo ininterrumpido de 90 días hábiles para su estudio, debate y aprobación, de conformidad con el reglamentado por el artículo 8 del Decreto Nacional 4002 de 2004?*
>
> *8. ¿Cómo deben armonizarse las disposiciones del Decreto Ley 1421 de 1993 referentes a los tiempos previstos y requeridos para la aprobación de un proyecto de acuerdo con los definidos por leyes ordinarias y decreto reglamentario para la aprobación del POT y de sus revisiones y modificaciones?*

C. Sobre las competencias para adoptar y modificar el POT

1. La Constitución Política dispone en el numeral 7° del artículo 313 que una de las competencias de los concejos es la de reglamentar los usos del suelo.

2. El artículo 12 del decreto ley 1421 de 1993, Estatuto de Bogotá D.C., confiere al Concejo de la capital diversas atribuciones, entre las que se destacan las siguientes:

> *Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:*
> *(...)*
> *5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.*
> *(...)*
> *7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.*
> *(...)*
> *12. Promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda; fijar los procedimientos que permitan verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre uso del suelo; y disponer las sanciones correspondientes. Igualmente expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
> *(...)".*

3. Los artículos 26 de la ley 388 de 1997, 12 de la ley 810 de 2003 y 8° del decreto reglamentario 4002 de 2004, ya citados, confieren al alcalde, transcurrido determinado tiempo después de presentado el proyecto de plan de ordenamiento territorial o de revisión del mismo, sin que el concejo municipal o distrital adopte una decisión, la facultad de adoptar el plan o su revisión.

Teniendo en cuenta estas disposiciones, la consulta formula las siguientes **preguntas:**

> *9. De conformidad con la normatividad vigente ¿qué debe entenderse para efectos de las atribuciones del Concejo de Bogotá por las expresiones contenidas en las normas señaladas, "...no adopte decisión alguna..." o "...no apruebe..." o "...no lo adopte..."?*
>
> *10. Dentro del proceso de deliberación y toma de decisiones de las corporaciones públicas frente a proyectos sometidos a su consideración, existen dos opciones claras: aprobar o negar, caso último que genera el archivo de la iniciativa. Si ello es así, entonces ¿debe entenderse que "...no adopte decisión alguna..." es igual a "...no apruebe..." o la expresión "...no lo adopte..."?*
>
> *11. ¿Significa lo anterior que si el Concejo de Bogotá después de deliberar y someter a votación en comisión y/o plenaria la iniciativa de modificación del POT, ésta obtiene una votación mayoritaria negativa, el Alcalde sigue facultado para adoptarla por Decreto?*

12. De ser afirmativa la respuesta, ¿no se estaría vaciando una facultad constitucional exclusiva del Concejo en cabeza del Alcalde?

13. En consecuencia, ¿es inane la discusión, debate, deliberación y votación de los concejos municipales o distritales, pues así ellos niegan y por tanto, archivan una iniciativa del Alcalde relacionada con el POT, que entre otras materias regula el uso del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el medio ambiente, la de vivienda entre otros, éste puede adoptarlo por Decreto?

II. CONSIDERACIONES

Es pertinente anotar que el presente concepto se refiere al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., no al Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas de la ciudad, plan este último que se rige por normas propias y por tanto diferentes de las que regulan los planes de ordenamiento territorial.

A. Marco jurídico de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y sus revisiones

La 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"*, establece en el artículo 5° el concepto de ordenamiento del territorio municipal y distrital, que es básico para el desarrollo armónico y planificado de los municipios, distritos y áreas metropolitanas, entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado. Dice así:

> *"Artículo 5°. Concepto. 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".*

La misma ley define, en el artículo 9°, el plan de ordenamiento territorial y señala su denominación, según la población de los municipios, así:

> *"Artículo 9°. Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la ley 152 de 1994[2], es el instrumento básico para desarrollar*

---

[2] El artículo 41 de la ley 152 de 1994, *"Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo"* dispone lo siguiente:
"Artículo 41. Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con

el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:
a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.
Parágrafo. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo".

El artículo 11 de la ley 388 de 1997 distingue los tres componentes de los planes de ordenamiento territorial en la siguiente forma:

"Artículo 11. Componentes de los planes de ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:
1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. 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".

Respecto del componente general, el artículo 12 de la citada ley indica su contenido, del cual cabe destacar lo siguiente:

"Artículo 12. Contenido del componente general del Plan de Ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:
(...)
2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1° de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y

---

transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.
Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial."

servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:
(...)
2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.
(...)".

Ahora bien, el plan de ordenamiento territorial puede ser objeto de revisiones o modificaciones, materia que ha sido objeto de regulación por diversas normas como se indica a continuación:

1. El artículo 15 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la ley 902 de 2004, establece en su numeral 1° la posibilidad de modificación de las normas urbanísticas **estructurales** (que comprenden las que clasifican y delimitan los suelos) adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano, modificación que *"solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados".*

Conviene resaltar que esta norma confiere al Alcalde la facultad de presentar al Concejo el proyecto de modificación excepcional de las normas urbanísticas estructurales, pero le exige que la ejerza *"con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados"*, los cuales corresponde al Concejo analizar y valorar, pues en este radica la competencia para aprobar o improbar el POT y sus revisiones y modificaciones. Dice así la citada norma:

ARTÍCULO 15. NORMAS URBANISTICAS. (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente.) Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructur a vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

3. Normas complementarias

Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.

PARÁGRAFO. Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.

PARÁGRAFO 2°. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término no mayor de sesenta (60) días.

2. El numeral 2° del citado artículo 15 establece, respecto de las normas urbanísticas **generales**, que incluyen los usos e intensidad de usos del suelo, la posibilidad de su revisión y actualización, en razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano. También establece, a iniciativa del alcalde, la posibilidad de su revisión parcial conforme a los motivos generales que señalen esas mismas normas.

3. El artículo 28 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004, establece la vigencia y revisión del plan de ordenamiento territorial y señala lo siguiente:

a. La vigencia del contenido estructural del plan es de largo plazo, entendido este **"como mínimo"** el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

b. La vigencia del contenido urbano es de mediano plazo, mínimo el término de dos (2) períodos.

c. La vigencia del contenido urbano de corto plazo y los programas de ejecución es como mínimo el término de un (1) período.

Agrega la norma que el plan debe establecer las condiciones que ameritan su revisión, la cual se someterá al mismo procedimiento previsto para su aprobación, y señala los factores en los que deberá sustentarse.

Finalmente el numeral 5° de la norma citada dispone que *"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".*

Dice así el artículo 28 de la ley 388 de 1997, con la modificación del artículo 2° de la ley 902 de 2004:

> *Artículo 28 ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004. El nuevo texto es el 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.*
> *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".*

4. El artículo 12 de la ley 810 de 2003 establece que los concejos municipales y distritales, por iniciativa del alcalde, podrán revisar y hacer ajustes a los planes de

ordenamiento territorial ya adoptados, y que si el Concejo **no aprueba** en 90 días "calendario" la iniciativa, el alcalde lo podrá hacer por decreto.

Dice así la norma:

> *"Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.*
> *Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde".*

5. El artículo 6° del decreto 4002 de 2004, "*Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997*", precisa de la siguiente manera la mencionada modificación excepcional de las normas urbanísticas del plan:

> *"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".*

6. El artículo 8° del mismo decreto 4002 de 2004 establece que, transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de la revisión del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus componentes al concejo municipal o distrital **sin que este la adopte**, el alcalde podrá adoptarla por decreto.

Dice así la norma:

> *"Artículo 8°. 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".*

7. El artículo 6° de la ley 1551 de 2012, *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, modificó la parte final del numeral 9° del artículo 3° de la ley 136 de 1994 en el siguiente sentido:

"Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el concejo municipal o distrital cada 12 años"[3].

B. Vigencia actual del POT de Bogotá D.C.

La consulta indaga inicialmente acerca de la vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante el decreto distrital 619 de 2000 y revisado por el decreto distrital 469 de 2003.

Al respecto se observa que el artículo 118 del decreto 469 de 23 de diciembre de 2003 modificó la vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., subrogando el artículo 97 del plan inicial, y estableció que tal vigencia sería igual *"a la del tiempo que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y cuatro períodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones"*.

"La actual administración" a que se refería la norma era la del Alcalde Antanas Mockus Sivickas, quien expidió el decreto de revisión, cuyo período terminaba el 31 de diciembre de 2003. Los cuatro períodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones distritales se refieren a las administraciones de los Alcaldes Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno Rojas (2008-2011, con el encargo de la Dra. Clara López Obregón de junio a diciembre de 2011), Gustavo Petro Urrego (2012-2015) y el siguiente de 2016 a 2019. En consecuencia, el componente general del POT de Bogotá D.C. quedó con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019.

Sin embargo, y ante la pregunta pertinente de la consulta, se observa que la ley 1551 de 6 de julio de 2012, *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, introdujo en su artículo 6° una modificación que, por ser de orden legal y posterior, prevalece sobre lo dispuesto por el artículo 118 del decreto distrital 469 de 2003.

Dicha modificación consiste esencialmente en que el Plan de Ordenamiento Territorial "será presentado" para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años.

Dice así la norma:

Artículo 6° ley 1551 de 2012: El artículo 3° de la ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 3°. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:
(...)

[3] Esta norma fue introducida, sin motivación específica, en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley No. 212 de 2011 - Cámara, que vendría a ser la ley 1551 de 2012. Inicialmente la revisión prevista en el proyecto era "cada cuatro años" (Gaceta del Congreso No. 337 de 31 de mayo de 2011, página 7).

> *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.***
> *(...)" (Resalta la Sala).*

La parte resaltada de la ley 1551 de 2012 permite hacer tres observaciones. En primer lugar, la expresión *"será presentado"* implica un mandato a las autoridades municipales competentes para formular y adoptar la revisión de los planes de ordenamiento territorial. En segundo lugar, el término de doce (12) años, que en el artículo 2° de la ley 902 de 2004 se establecía "como mínimo", es ahora el término común y uniforme para todos los planes de ordenamiento territorial. En consecuencia, la vigencia del POT distrital, dispuesta en el decreto distrital 469 de 2003 con fundamento en el artículo 28 original de la ley 388 de 1997, equivalente a cuatro (4) períodos constitucionales de la administración distrital, ha de entenderse modificada por el artículo 6° de la ley 1551 de 2012, que redujo dicha vigencia a doce años, equivalentes a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales. En tercer lugar, dado que la ley 1551 no deroga explícita ni implícitamente, en su totalidad, el numeral 1 del artículo 28 de la ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004), esta última disposición, modificada por la ley 1551 únicamente en cuanto a la vigencia del contenido estructural del plan, admite ser leída para su armonización con la precedente así:

> *"Artículo 28 ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004. El nuevo texto es el 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..."*

Por consiguiente la vigencia del POT de Bogotá D.C. ha sido reducida por la ley 1551 de cuatro (4) a tres (3) periodos constitucionales de la administración distrital, y rige hasta el 31 de diciembre de 2015.

Cabe señalar que dentro de los seis meses anteriores, la administración distrital debe iniciar el trámite para la formulación de la revisión del Plan, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 23 de la ley 388 de 1997 cuando preceptúa: *"En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento*

de la vigencia del plan de ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste".

Por último, en esta primera parte, la consulta plantea el interrogante acerca de si la actual administración distrital ha debido presentar un proyecto de revisión total del POT y no una modificación excepcional, a lo cual se responde que dicha administración, de acuerdo con la norma antes transcrita, no está obligada en la actualidad a presentar un proyecto de revisión total del POT, pero sí estará obligada dentro de los seis (6) meses anteriores al 31 de diciembre de 2015, fecha de vencimiento de la vigencia del POT de Bogotá D.C., a iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

Se responde adicionalmente que la actual administración distrital estaba facultada para presentar un proyecto de acuerdo de modificación excepcional de las normas urbanísticas estructurales y generales del POT, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados para análisis y valoración del Concejo Distrital, de conformidad con lo establecido por el artículo 15-1 y 2 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la ley 902 de 2004, y reglamentado por el artículo 6° del decreto 4002 de 2004.

Cabe señalar que si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado, de acuerdo con el inciso segundo del numeral 4 del artículo 28 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004, que dice:

> *"ARTÍCULO 28. VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO...*
> *4. ...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..."*

C. Procedimiento de la iniciativa del Alcalde Mayor de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT

Como se vio en los antecedentes del segundo tema, las sesiones del Concejo de Bogotá D.C. son ordinarias, divididas en cuatro (4) períodos del año, cada uno de treinta (30) días calendario, que se inician el primer día calendario de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre y pueden ser prorrogadas, a juicio del Concejo, hasta por diez (10) días calendario más (artículo 10 inciso segundo del decreto ley 1421 de 1993, y 42 y 43 del acuerdo distrital 348 de 2008, que es el reglamento interno del Concejo de Bogotá D.C.).

El Concejo Distrital también puede realizar sesiones extraordinarias, por convocatoria del Alcalde Mayor, por el término que este le fije y para ocuparse únicamente de los temas que este le presente, sin perjuicio del control político que

le compete siempre (artículos 10, inciso tercero, del decreto ley 1421 de 1993, y 44 del acuerdo distrital 348 de 2008).

Ahora bien, en relación con la aprobación, la improbación, o la no toma de alguna decisión, frente a un proyecto de acuerdo de revisión del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C., se deben tener en cuenta específicamente las siguientes normas:

> *Decreto Ley 1421 de 1993. Estatuto de Bogotá Distrito Capital. "Artículo 22. Número de debates. Para que un proyecto sea acuerdo debe* ***aprobarse*** *en dos (2) debates, celebrados en días distintos. El primero se realizará en la comisión respectiva y el segundo en sesión plenaria. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión.*
> *El proyecto de acuerdo que hubiere sido* ***negado*** *en primer debate podrá ser considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal o del gobierno distrital. Si el Concejo decidiere que se tramite, lo enviará para primer debate a comisión distinta de la que lo negó.*
> *Serán archivados los proyectos que* ***no recibieren aprobación*** *en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias en que fue presentado. Deberán volverse a presentar si se desea que el Concejo* ***se pronuncie*** *sobre ellos".*
>
> *Acuerdo 348 de 2008 del Concejo de Bogotá D.C. Reglamento interno. "Artículo 73. Número de debates. Para que un proyecto se convierta en Acuerdo debe ser* ***aprobado*** *por el Concejo en dos debates celebrados en días distintos. El primero se realizará en la Comisión respectiva y el segundo debate en sesión Plenaria.*
> *El proyecto de Acuerdo que hubiere sido* ***negado*** *en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejal o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que se negó el proyecto, para que se tramite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó.*
> *Parágrafo 1°. Los proyectos de Acuerdo aprobados en primer debate deben remitirse a la Secretaría General, previa publicación, para ser sometidos a segundo debate en la Plenaria de la Corporación, máximo dentro de los tres (3) días calendario, siguientes a su aprobación en la Comisión respectiva, tiempo durante el cual se deberá radicar la ponencia para segundo debate.*
> *Parágrafo 2°. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la Comisión".*
>
> *Ley 810 de 2003, modificatoria de la ley 388 de 1997. "Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.*
> *Si el concejo* ***no aprueba*** *en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde".*
>
> *Decreto 4002 de 2004, reglamentario de los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997. "Artículo 8°. 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".*

En síntesis, frente a la iniciativa del Alcalde Mayor de revisión del POT para la ciudad de Bogotá D.C. se pueden presentar tres hipótesis:

1ª) La Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial[4] del Concejo Distrital aprueba en primer debate el respectivo proyecto de acuerdo: este sigue su curso para el segundo debate en la plenaria.

2ª) La mencionada Comisión imprueba o no aprueba, en primer debate, el proyecto de acuerdo: este se archiva y el alcalde no puede adoptar la revisión del POT por decreto.

3ª) La citada Comisión no toma ninguna decisión, es decir, ni aprueba ni niega el proyecto de acuerdo en un lapso de noventa (90) días calendario contados desde su presentación: en este caso el alcalde, al cabo de esos 90 días, puede expedir la revisión por decreto, conforme se analiza a continuación.

Verificada la situación en su contexto normativo se observa que, para que un proyecto sea adoptado, es decir, se convierta en acuerdo, debe aprobarse en dos (2) debates, celebrados en días distintos: el primero en la comisión respectiva, que para el caso del plan de ordenamiento territorial y sus revisiones o modificaciones es, en el Concejo Distrital de Bogotá, la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y el segundo en sesión plenaria (artículos 22 inciso primero del decreto ley 1421 de 1993, y 34 y 73 inciso primero del acuerdo distrital 348 de 2008).

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal o del gobierno distrital. Si la plenaria del Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a una comisión distinta de la que lo negó (artículos 22 inciso segundo del decreto ley 1421 de 1993, y 73 inciso segundo del acuerdo distrital 348 de 2008).

Respecto del archivo de los proyectos de acuerdo, el inciso tercero del artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993 prevé lo siguiente:

"Artículo 22. Número de debates.
(...)
Serán archivados los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias en que fue presentado. Deberán volverse a presentar si se desea que el Concejo se pronuncie sobre ellos".

---

[4] Artículos 33 y 34 del acuerdo 348 de 2008 del Concejo de Bogotá, D. C., Reglamento interno.

Con mayor detalle, en relación con el archivo de los proyectos, el artículo 80 del acuerdo distrital 348 de 2008 dispone:

> *"Artículo 80. Archivo*
> *Serán archivados los proyectos de Acuerdo que* ***no fueron discutidos*** *al término de las sesiones en que fueron presentados. Podrán volverse a presentar si se desea que el Concejo se pronuncie sobre ellos. También serán archivados los proyectos de Acuerdo en los que* ***se aprobó ponencia negativa*** *en primero o segundo debate. Así mismo, serán archivados los proyectos de Acuerdo que se encuentren* ***en curso al terminar el período constitucional****".*

Visto este panorama normativo, a la pregunta de si debe ser archivado el proyecto de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT de Bogotá D.C. si, luego de vencido el período de las sesiones ordinarias de mayo de 2013, prorrogables por diez días más (hasta el 10 de junio), "no ha sido aprobado en primer debate", se responde que debe hacerse la siguiente distinción:

1. Si la expresión "no ha sido aprobado en primer debate" significa que dentro de tales plazos la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo Distrital no votó mayoritariamente una ponencia para aprobar en primer debate el proyecto y, por el contrario, tomó la decisión de no aprobarlo *("se aprobó ponencia negativa")*, el proyecto debe ser archivado.

2. Si la expresión "no ha sido aprobado en primer debate" significa que dentro de tales plazos la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo Distrital no tomó ninguna decisión sobre el proyecto, este no debe ser archivado, pues el Concejo cuenta con el término de noventa (90) días calendario para aprobar o improbar el proyecto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 810 de 2003. Vencido este último término sin que el Concejo haya tomado una decisión sobre el proyecto, el Alcalde podrá expedirlo por decreto.

En relación con la pregunta de si es deber de la administración distrital convocar a sesiones extraordinarias al Concejo para discutir la iniciativa, se contesta que no, por cuanto la convocatoria a sesiones extraordinarias es potestativa del Alcalde Mayor. Al no tratarse aquí de la adopción del plan de ordenamiento territorial que contempla el artículo 25 de la ley 388 de 1997, arriba citado, sino de una revisión o modificación excepcional del plan, es facultad discrecional del Alcalde Mayor hacer tal convocatoria o presentar el proyecto en las próximas sesiones ordinarias o incluso desistir de la iniciativa.

Ahora bien, en cuanto a las preguntas 6, 7 y 8 del segundo tema, relacionadas con el término de 90 días calendario para la aprobación de la revisión del plan por el Concejo *"sin que este la adopte"*, como dice el artículo 8° del decreto 4002 de 2004 (en concordancia con lo dispuesto por la norma sobre la adopción del plan de

ordenamiento territorial, artículo 26 de la ley 388 de 1997), y si en tal caso el Alcalde puede adoptar la revisión del plan por decreto, se hacen las siguientes precisiones:

1. La facultad de aprobación o no aprobación del plan de ordenamiento territorial y de sus revisiones y modificaciones es del Concejo Distrital, conforme lo disponen, en armonía con el artículo 313 - 7 de la Constitución sobre reglamentación de los usos del suelo del municipio o distrito, el artículo 12-5 del decreto ley 1421 de 1993 sobre adopción del plan general de ordenamiento físico del territorio, y el artículo 3°- 9 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6° de la ley 1551 de 2012.

2. Es claro por consiguiente que si el Concejo, en comisión o en plenaria, decide no aprobar el proyecto de acuerdo de una revisión o modificación del POT, el Alcalde no puede adoptar el proyecto por decreto, pues estaría contrariando y desconociendo las facultades constitucionales y legales del Concejo, antes anotadas, para decidir la suerte de los proyectos de acuerdo.

En este caso lo que procede es el archivo de la iniciativa conforme lo establece el inciso tercero del artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993, Estatuto de Bogotá D.C., al estatuir que *"serán archivados los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate"* y el artículo 80 del acuerdo distrital 348 de 2008, conforme al cual *"serán archivados los proyectos de acuerdo en los que se aprobó ponencia negativa en primero o segundo debate"*.

3. Ciertamente el artículo 12 de la ley 810 de 2003 dispone que si el Concejo *"no aprueba"* en noventa (90) días calendario la iniciativa del Alcalde de revisión o de ajustes al plan de ordenamiento territorial, lo puede hacer por decreto el Alcalde. Para una correcta interpretación de esta disposición legal es necesario inscribirla dentro del marco de la Constitución y a partir de allí armonizarla con las demás normas que se han citado en este concepto. En esta perspectiva se observa que el propósito del artículo 12 de la ley 810 de 2003 es que el Concejo se pronuncie en torno a la iniciativa de revisión o modificación del POT, de tal manera que si no lo hace, esto es, si pasa el tiempo determinado por la norma *"sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna"*, según se lee para la adopción del plan en el artículo 26 de la ley 388 de 1997, el Alcalde podrá adoptar la revisión por decreto.

El silencio del Concejo tendría esa consecuencia, que sería lógica dada la trascendencia del plan de ordenamiento territorial y sus revisiones para el desarrollo económico, social, urbano y ecológico de la ciudad. Frente al silencio o la falta de pronunciamiento del Concejo sobre una iniciativa de esta magnitud, es razonable que el Alcalde tenga la facultad de expedir supletoriamente las normas respectivas. Por el contrario, si el Concejo se ha pronunciado y ha decidido no aprobar el proyecto, este deberá ser archivado, caso en el cual el Alcalde no podría expedir la norma por decreto.

Conforme a este razonamiento se debe entender que el artículo 12 de la ley 810 de 2003 lo que propiamente dispone es que si el Concejo no toma ninguna decisión sobre el proyecto de acuerdo de revisión del POT, en el sentido de aprobarlo o negarlo, en un plazo de 90 días calendario, el Alcalde puede expedir la revisión por decreto. En este sentido la Sección Primera del Consejo de Estado, en fallo del año 2010, expresó: "...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..." [5] (subraya la Sala).

4. ¿Cómo se armoniza la regla del artículo 12 de la ley 810 de 2003, que confiere al Concejo un término de 90 días calendario para aprobar la revisión del POT, con la del inciso tercero del artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993, que establece que el proyecto de acuerdo que no recibiere aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias debe ser archivado?

El artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993 fija una norma de carácter general para el trámite de los acuerdos, en tanto que el artículo 12 de la ley 810 de 2003 contiene una norma especial para el trámite de los proyectos de acuerdo sobre revisión del POT. Siguiendo el criterio de la especialidad, así como el de la prevalencia de la ley posterior, ha de preferirse la aplicación del artículo 12 de la ley 810 de 2003, si se trata de un proyecto de acuerdo para aprobar una revisión al POT. De estas consideraciones se desprenden las siguientes reglas:

a. Si el Concejo en primer debate tomó la decisión de no aprobar el proyecto, este debe ser archivado, sin que en este caso quepa la posibilidad de que el Alcalde ponga en vigencia el proyecto mediante decreto.

b. Si el Concejo en primer debate no tomó ninguna decisión sobre el proyecto de acuerdo de revisión del POT, al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias, esto es, ni lo aprobó ni lo negó, el proyecto no será archivado, pues debe continuar su curso en las siguientes sesiones ordinarias hasta completar el término de los 90 días calendario que establece el artículo 12 de la ley 810 de 2003. Vencido este plazo sin que haya pronunciamiento del Concejo, el Alcalde puede adoptar la revisión del POT por decreto. En este sentido, pero únicamente en relación con el trámite de un proyecto de acuerdo de revisión o modificación excepcional del POT, debe entenderse exceptuado el inciso tercero del artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993 y, consiguientemente, el artículo 80 del acuerdo distrital 348 de 2008.

---

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 11 de febrero de 2010, Consejera Ponente (E): MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, Radicación número 25000-23-24-000-2004-00380-01.

D. Competencias del Concejo Distrital y del Alcalde Mayor para adoptar y modificar el POT

Las preguntas 9 a 13 del tercer tema de la consulta guardan estrecha relación con las anteriores. Se refieren básicamente a la diversa terminología empleada en varias de las normas citadas, consistente en las expresiones *"no adopte decisión alguna"*, *"no apruebe"* o *"no lo adopte"*.

A pesar de las distintas soluciones que sugieren gramaticalmente las locuciones citadas, atendidas las razones arriba expuestas es claro para la Sala que, si el Concejo Distrital en primer debate o en plenaria ha tomado la decisión de no aprobar el proyecto de acuerdo de revisión o modificación del POT, el proyecto debe ser archivado y en tal caso no resulta conforme a Derecho que el Alcalde Mayor adopte la revisión o modificación del POT por decreto, pues ello equivaldría a desconocer la competencia constitucional y legal de que está investido el Concejo Distrital en esta materia, conforme se ha analizado.

III. LA SALA RESPONDE

A. Vigencia del POT

> *1. De conformidad con la normatividad vigente, ¿Debe entenderse que la vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000 y revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, es el término del periodo constitucional de gobierno de la actual administración (diciembre 2015) o un periodo adicional (diciembre 2019)?*

La vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante el decreto distrital 619 de 2000 y revisado por el decreto distrital 469 de 2003, es hasta el 31 de diciembre de 2015, en virtud de lo dispuesto por el artículo 6° de la ley 1551 de 2012.

> *2. ¿Cómo ha de armonizarse el término de vigencia del POT de Bogotá adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el cual ordena que "...Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años..."?*

Preliminarmente debe aclararse que el término de vigencia del POT de Bogotá D.C. adoptado por el artículo 97 del decreto distrital 619 de 2000, fue modificado por el artículo 118 del decreto distrital 469 de 2003 en la forma como se analizó en la parte considerativa.

La ley 1551 de 2012 dispuso, como regla única y general, que "Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años". Por consiguiente, la vigencia del POT distrital, que el decreto distrital 469 de 2003, con fundamento en el artículo 28 de la ley 388

de 1997, había fijado en cuatro (4) períodos constitucionales de la administración distrital, ha de entenderse modificada por el artículo 6° de la ley 1551 de 2012, que redujo dicha vigencia a doce años, equivalentes a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

3. Significa que la actual administración distrital ¿debió presentar al Concejo de Bogotá un proyecto de revisión total del POT y no una modificación excepcional?

La actual administración distrital, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 23 de la ley 388 de 1997, no está obligada en la actualidad a presentar un proyecto de revisión total del POT, pero sí estará obligada a iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste, dentro de los seis (6) meses anteriores al 31 de diciembre de 2015, fecha de vencimiento de la vigencia del POT de Bogotá D.C.

La actual administración distrital estaba facultada para presentar un proyecto de acuerdo de modificación excepcional de las normas urbanísticas estructurales y generales del POT, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados para análisis y valoración del Concejo Distrital, de conformidad con lo establecido por el artículo 15-1 y 2 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la ley 902 de 2004, y reglamentado por el artículo 6° del decreto 4002 de 2004.

Resulta oportuno indicar que si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado, según está dispuesto en el inciso segundo del numeral 4 del artículo 28 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la ley 902 de 2004.

B. Procedimiento de la iniciativa del Alcalde Mayor de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT

4. ¿De conformidad con la normatividad vigente debe entenderse que vencido el plazo de las sesiones ordinarias del Concejo de Bogotá correspondientes al mes de mayo, prorrogables por diez días más (hasta el 10 de junio), si el proyecto de acuerdo presentado por la administración que busca modificar excepcionalmente las normas urbanísticas del POT, no ha sido aprobado en primer debate debe ser archivado?

Para responder se hace la siguiente distinción:

a. Si la expresión "no ha sido aprobado en primer debate" significa que dentro de tales plazos la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo Distrital no votó mayoritariamente una ponencia para aprobar en primer debate el proyecto y, por el contrario, tomó la decisión de no aprobarlo *("se aprobó ponencia negativa")*, el proyecto debe ser archivado.

b. Si la expresión "no ha sido aprobado en primer debate" significa que dentro de tales plazos la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo Distrital no tomó ninguna decisión sobre el proyecto, este no debe ser archivado, pues el Concejo cuenta con el término de noventa (90) días calendario para aprobar o improbar el proyecto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 810 de 2003. Vencido este último término sin que el Concejo haya tomado una decisión sobre el proyecto, el Alcalde podrá expedirlo por decreto.

5. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿es deber de la administración presentar nuevamente la iniciativa mediante la convocatoria de sesiones extraordinarias, dada la especialidad del tema?

Es facultad discrecional de la administración distrital decidir si presenta nuevamente la iniciativa al Concejo Distrital mediante la convocatoria a sesiones extraordinarias o en las próximas sesiones ordinarias, o incluso desistir de la iniciativa.

6. O por el contrario debe entenderse que el Concejo de Bogotá cuenta, para el trámite de esta iniciativa, con un periodo ininterrumpido de 90 días calendario para su estudio, debate y aprobación de conformidad con lo previsto en el numeral (sic) 12 de la Ley 810 de 2003, desconociendo lo previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993?

El artículo 12 de la ley 810 de 2003, siguiendo los criterios de especialidad y de prevalencia de la ley posterior, introduce una excepción al inciso tercero del artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993 y, consiguientemente, al artículo 80 del acuerdo distrital 348 de 2008, cuando se trate del trámite de un proyecto de acuerdo de revisión o modificación del POT. Por consiguiente, el Concejo de Bogotá D.C. cuenta con 90 días calendario para aprobar, y por tanto para estudiar y debatir un proyecto de acuerdo de revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial presentado por el Alcalde Mayor. Si dentro de este término la respectiva Comisión o la plenaria del Concejo han tomado la decisión de negarlo, el proyecto debe ser archivado conforme al artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993.

7. O debe entenderse que el Concejo de Bogotá cuenta, para el trámite de esta iniciativa, con un periodo ininterrumpido de 90 días hábiles para su estudio, debate y aprobación, de conformidad con el reglamentado por el artículo 8 del Decreto Nacional 4002 de 2004?

La Sala se remite a la respuesta anterior, con la anotación de que los 90 días que menciona el artículo 8º del decreto reglamentario 4002 de 2004 deben entenderse "calendario", conforme lo establece expresamente el artículo 12 de la ley 810 de 2003.

8. ¿Cómo deben armonizarse las disposiciones del Decreto Ley 1421 de 1993 referentes a los tiempos previstos y requeridos para la aprobación de un proyecto de

acuerdo con los definidos por leyes ordinarias y decreto reglamentario para la aprobación del POT y de sus revisiones y modificaciones?

El artículo 22 del decreto ley 1421 de 1993 establece, por vía general, que el proyecto de acuerdo que no recibiere aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias será archivado. Sin embargo, esta disposición debe entenderse exceptuada por el artículo 12 de la ley 810 de 2003, norma posterior y especial para el trámite de los proyectos de acuerdo de revisión del plan de ordenamiento territorial. Por consiguiente, si la circunstancia de *"no recibir aprobación"* el proyecto de acuerdo sobre revisión del plan de ordenamiento territorial consiste en que la comisión respectiva no tomó ninguna decisión sobre el proyecto, es decir, no lo aprobó ni lo negó, este puede ser discutido en las siguientes sesiones ordinarias o en las extraordinarias, si el Concejo Distrital fuere convocado al efecto por el Alcalde Mayor, hasta completar el término máximo de 90 días calendario establecido en la segunda norma citada. Vencido el término máximo de 90 días calendario sin que el Concejo Distrital se hubiere pronunciado sobre el proyecto, esto es, sin que hubiera decidido aprobarlo o negarlo, el Alcalde adquiere la facultad de adoptarlo por decreto.

C. Competencias del Concejo Distrital y del Alcalde Mayor para adoptar y modificar el POT

9. De conformidad con la normatividad vigente ¿qué debe entenderse para efectos de las atribuciones del Concejo de Bogotá por las expresiones contenidas en las normas señaladas, "...no adopte decisión alguna..." o "...no apruebe..." o "...no lo adopte..."?

10. Dentro del proceso de deliberación y toma de decisiones de las corporaciones públicas frente a proyectos sometidos a su consideración, existen dos opciones claras: aprobar o negar, caso último que genera el archivo de la iniciativa. Si ello es así, entonces ¿debe entenderse que "...no adopte decisión alguna..." es igual a "...no apruebe..." o la expresión "...no lo adopte..."?

La expresión *"no adopte decisión alguna"* no es igual a las expresiones *"no apruebe"* o *"no lo adopte"*, pues la primera significa que el Concejo Distrital no toma ninguna decisión sobre un proyecto de acuerdo, es decir, que no se pronuncia a favor ni en contra del mismo, mientras que las segundas expresiones significan que el Concejo Distrital toma la decisión de no aprobar un proyecto de acuerdo.

11. ¿Significa lo anterior que si el Concejo de Bogotá después de deliberar y someter a votación en comisión y/o plenaria la iniciativa de modificación del POT, ésta obtiene una votación mayoritaria negativa, el Alcalde sigue facultado para adoptarla por Decreto?

12. De ser afirmativa la respuesta, ¿no se estaría vaciando una facultad constitucional exclusiva del Concejo en cabeza del Alcalde?

13. En consecuencia, ¿es inane la discusión, debate, deliberación y votación de los concejos municipales o distritales, pues así ellos niegan y por tanto, archivan una iniciativa del Alcalde relacionada con el POT, que entre otras materias regula el uso del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el medio ambiente, la de vivienda entre otros, éste puede adoptarlo por Decreto?

Si al someter a votación un proyecto de acuerdo sobre revisión del POT resulta una votación mayoritaria negativa, bien sea en comisión o en plenaria del Concejo de Bogotá D.C., es decir, si la comisión o la plenaria toman la decisión de no aprobar el proyecto de acuerdo, el Alcalde no lo puede adoptar por decreto, pues ello equivaldría a sustituir al concejo en el ejercicio de su facultad constitucional de reglamentar los usos del suelo.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

GERMÁN A. BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala

18 MAR 2014

LEVANTAMIENTO DE LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DEL 18 DE MARZO DE 2014.