

CONDICIONES Y PROCEDIMIENTO PARA LA REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL- Un análisis a propósito de la prevalencia y articulación entre decretos nacionales y normas municipales en materia de usos del suelo.

Documento elaborado en abril 2006

Son comunes las dudas de los funcionarios de las administraciones municipales en relación con la oportunidad y con las condiciones que se deben cumplir para emprender procesos de modificación, revisión o ajuste de las determinaciones establecidas por sus respectivos POT, y también se han vuelto comunes los interrogantes y cuestionamientos sobre los efectos que tienen disposiciones reglamentarias expedidas por el Gobierno Nacional sobre las determinaciones establecidas en sus POT y el correspondiente trámite de ajuste que permita, eventualmente, incorporarlas a los respectivos planes.

En otras palabras, recogemos aquí una pregunta relacionada con la facultad reglamentaria del gobierno nacional en materia de ordenamiento territorial: *¿si el nivel municipal decide o ha decidido definir de manera directa aspectos que hacen parte de las regulaciones a su cargo en desarrollo de la acción urbanística que se le encomienda en la ley 388 (por ejemplo, usos o intensidades de uso del suelo, cesiones, obligaciones urbanísticas, directrices para la formulación y adopción de planes parciales, definición de las características de las unidades de actuación o adopción de instrumentos de gestión entre otros), y el Gobierno Nacional vía reglamento define condiciones, parámetros, procedimientos y mecanismos relacionados con tales temas, las disposiciones reglamentarias nacionales por si solas derogan las disposiciones contenidas en los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollan?*

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente documento se examina la forma en que está regulado el procedimiento de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y se identifican los tipos de revisión y sus condiciones, de conformidad con el tipo de motivos que la suscitan. Para entender el alcance del concepto “tipo de revisión” es importante tener claro el tipo de decisiones o determinaciones de los POT que son objeto de ajuste o modificar, para así poder determinar las alternativas con las que cuenta la respectiva administración municipal.

Finalmente se da respuesta el interrogante planteado analizando las formas de articulación, prevalencia y vigencia de las decisiones municipales sobre usos del suelo o sobre los instrumentos de gestión del suelo, en relación con las reglamentaciones que sobre la materia expida el Gobierno Nacional.

1. MARCO GENERAL PARA LA REVISIÓN DE LOS POT Y TIPOS DE REVISIÓN

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial define la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial- POT como “...un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos y normas de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio”¹

La ley 388 de 1997- modificada en su artículo 28 por la ley 902 de 2004- establece de manera general las condiciones, procedimientos y requisitos para la revisión de los distintos componentes de los POT.

En particular el artículo 28 de la mencionada ley establece:

Artículo 28°.- 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 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 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 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.”

¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía Metodológica 2 *Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial*. Bogotá 2005. Pág. 5.

Se puede afirmar que los anteriores son *motivos ordinarios de revisión* referidos directamente al cumplimiento de los términos de vencimiento de los componentes de los POT, y de sus respectivas determinaciones o normas urbanísticas.

Existen otras normas nacionales que reglamentan la revisión de los contenidos del POT, como son los Decretos Nacionales 2079 de 2003 y 4002 de 2004.

1.1. TIPOS DE REVISIÓN

A pesar de que las normas que han sido citadas no contienen específicamente la categoría de tipos de revisión, encontramos que dentro de la categoría general de revisión pueden presentarse tres tipos, que pasamos a explicar:

1.1.1. Revisión Ordinaria

Es aquella revisión que, según se acaba de mencionar, se produce como consecuencia directa del vencimiento de los plazos de vigencia establecidos para los diferentes componentes. Como lo establece el Decreto 4002 en su artículo 5° “ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de éste, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo plazo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contempladas en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.

1.1.2. Revisión Extraordinaria

Este tipo de revisión es el reconocimiento a la necesidad que pueden tener las administraciones municipales para modificar o alterar sus POT por especiales circunstancias.

Al respecto el párrafo del mencionado artículo 5 del Decreto 4002 establece:

“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 el aumento o establecimiento de nuevas áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes a las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

Este tipo de revisión entonces no depende del vencimiento de la vigencia de los componentes de los POT, sino de la ocurrencia de especiales condiciones de desastre o calamidad pública o de la detección de nuevas áreas sobre amenaza, riesgo o vulnerabilidad resultado de estudios técnicos

detallados. Como se desprende de estas condiciones, la revisión resultado de tales consideraciones se puede dar sobre cualquiera de los componentes del Plan siempre que guarde relación con los motivos que la suscitan.

1.1.3. Revisión Excepcional

Como lo habíamos esbozado anteriormente la ley 388 brinda la posibilidad a las administraciones municipales de que a iniciativa del Alcalde y en cualquier tiempo propongan la modificación 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 plazo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial,... siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación” (Artículo 6° Decreto 4002 de 2004).

Esta alternativa no hace más que reconocer el carácter dinámico de las determinaciones de planificación desarrolladas en ejercicio de la función pública del urbanismo, introduciendo un elemento de flexibilidad al sistema de jerarquía normativa. De otra parte, reitera el poder de modificación por parte de la administración municipal.

Este poder no puede ser considerado como una facultad discrecional de la Administración, por cuanto para su utilización se requiere de un estricto análisis e idóneos estudios de soporte. En otras palabras, se encuentra reglada tanto la posibilidad de utilización de este procedimiento como el trámite que ha de surtir para su aprobación. El requisito de fondo para adelantar este tipo de revisión, que como se indicó puede emprenderse en cualquier momento, es que esté sustentada en estudios y soportes técnicos que den cuenta efectiva de la necesidad y de los motivos que la suscitan.

1.2. LOS COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como ya se ha indicado la oportunidad para la revisión ordinaria guarda relación directa con el tipo de componentes del POT, lo que, en cierta forma, también es aplicable a las revisiones excepcionales. Por tanto cuando se analiza el tema de las condiciones de revisión del POT es ineludible examinar y comprender los distintos contenidos o componentes del POT.

De acuerdo con la ley 388 todo POT tiene un componente general, uno urbano y uno rural. Además contiene normas estructurales, generales y complementarias, y cada una de ellas tiene una vigencia particular.

1.2.1. El Componente General

El Componente General de los POT está conformado por: 1). **los objetivos y estrategias** territoriales de largo y mediano plazo, o en otras palabras el modelo de desarrollo del municipio desde el punto de vista territorial 2) **unos contenidos estructurales** que soportan el modelo

territorial y lo concretan en determinaciones específicas sobre los siguientes aspectos: (Art. 12 Ley 388 de 1997)

Con respecto a los objetivos y estrategias - o modelo territorial como se le acostumbra a llamarlos contenidos son:

“1.1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.

1.3. Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.”

Los contenidos estructurales son los siguientes:

“2.1 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2.3 La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

2.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano”

Como se puede verificar el Componente General de los POT está referido específicamente a los objetivos y estrategias relacionadas con el modelo o proyecto de territorio del respectivo municipio y con unas determinaciones estructurales que posibilitan y concretan dicho proyecto. En resumen, **el Componente General tiene como objetivo garantizar unos contenidos de largo plazo, razón por la cual su vigencia es igual a la de cuatro administraciones municipales.**

De acuerdo con la ley 388 el componente general del POT se concreta luego en otros contenidos, unos adoptados desde una perspectiva espacial (urbano y rural) y otros en función del tipo de normas urbanísticas (estructurales, generales y complementarias).

Desde el punto de vista espacial los componentes son los siguientes:

1.2.2. El Componente Urbano

Este componente está conformado por unas determinaciones aplicables al suelo urbano y de expansión, a partir de los contenidos establecidos en el Componente General permite la Administración del suelo urbano y de expansión. En palabras del artículo 13 de la ley 388 “... es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”.

Y se concreta específicamente en las siguientes decisiones: (Art. 13 Ley 388 de 1997)

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.
2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.
3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.
5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.
6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.
7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.
8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.

9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.

10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9ª de 1989.

11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley.

Como vemos en el Contenido Urbano se concretan las decisiones específicas que determinan las infraestructuras necesarias (Vías, Redes de Servicios Públicos, Espacios Públicos y Equipamientos) en suelo urbano como de expansión, al igual que las definiciones sobre usos, tratamientos, procedimientos de parcelación, urbanización y construcción que permiten orientar las actividades propias del desarrollo urbano y, por último, los instrumentos de gestión del suelo que permiten alcanzar los objetivos de ordenamiento adoptados en cada Municipio.

1.2.3. El Componente Rural

De acuerdo con el artículo 14 de la ley 388 de 1997 “El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales”

Como se deriva de la anterior definición, este componente es el instrumento preciso para el gobierno del suelo rural, tanto en su interacción con el suelo urbano, como en su propia utilización de acuerdo a las características propias de este suelo. Vale la pena recordar que en palabras del artículo 33 de la ley 388 “constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”.

Queda entonces claro que este componente es un instrumento para garantizar la permanencia de usos no urbanos, y para valorar y resaltar el potencial de los suelos rurales, que permitan una adecuada pervivencia de las características naturales y del potencial de explotación para actividades propias de agricultura y ganadería.

1.2.4. Las Normas Urbanísticas

Las normas urbanísticas constituyen en concreto los contenidos vinculantes aplicables a las actuaciones urbanísticas² que desarrollen tanto la Administración municipal como los

² De acuerdo con el artículo 36 de la ley 388 de 1997 “Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de

particulares. Como normas de orden público, no son susceptibles de negociación o acuerdo y su cumplimiento permite adquirir derechos por la vía de las autorizaciones o licencias.

Según lo establecido por la ley 388 en su artículo 15 “ 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...”

Como determina el anterior artículo las normas urbanísticas tienen una organización jerárquica que esta en directa relación con los componentes de los POT que anteriormente se explicaron en detalle.

1.2.4.1. Normas Urbanísticas Estructurales

Este tipo de normas urbanísticas son las de mayor jerarquía y contienen las determinaciones estructurales de largo y mediano plazo de los componentes general y urbano de los POT.

En concreto de acuerdo con el artículo 15 “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. Prevalen 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 sólo 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 infraestructura 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”. (Subrayado fuera de texto).

Como se puede apreciar esta enumeración de las normas estructurales tiene que estar contrastada con los componentes antes señalados que responden a criterios territoriales (general,

ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley.

urbano y rural). Por lo pronto es importante identificar que estas normas están incluidas tanto en el Componente General como en el Componente Urbano.

Aquí también resulta indispensable poner de presente que a propósito de este tipo de normas la ley incluye lo que podríamos llamar la posibilidad de una revisión excepcional que no está atada al cumplimiento de los plazos de vigencia de los componentes del POT.

En efecto la parte subrayada del artículo contempla la posibilidad a que a iniciativa del Alcalde, y en cualquier momento estas normas sean revisadas siempre que las circunstancias que la originan estén sustentadas en estudios técnicos debidamente sustentados. Así las cosas tenemos que además de las circunstancias corrientes de revisión por expiración de los plazos de vigencia de los componentes de los POT, la Administración Municipal cuenta con la alternativa de una revisión excepcional, todo lo cual será explicado en mayor detalle más adelante.

1.2.4.2. Normas Urbanísticas Generales

Esta categoría de normas atañe directamente a los procedimientos, tratamientos, usos que permiten el gobierno del suelo urbano y de expansión del municipio, es decir tienen relación directa con los contenidos del Componente General del POT.

De acuerdo con el artículo 15 numeral 2 de la ley 388:

“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.
- 2.5. 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.

- 2.6. 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.”

1.2.4.3. Normas Urbanísticas Complementarias

Estas normas son las de menor jerarquía en el orden de prevalencia normativa establecido por la ley 388 de 1997.

“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.

Como puede apreciarse estas normas están básicamente referidas a las determinaciones del corto plazo del componente urbano y a todas aquellas normas que desarrollan los POT y en particular las contenidas en los Planes Parciales.

2. PROCEDIMIENTO PARA APROBAR Y ADOPTAR LAS REVISIONES

De conformidad con lo establecido por la ley 388 y por el artículo 7° del Decreto 4002 de 2004, “ todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24,25, y 26 de la ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente antes las instancias y autoridades competentes”.

Por consiguiente, el trámite para la adopción del POT regulado por la ley 388 de 1997 es el mismo que se debe surtir para la adopción formal de cualquier tipo de revisión a la que se ha hecho mención.

2.1. DOCUMENTOS Y ESTUDIOS TÉCNICOS QUE DEBEN ACOMPAÑAR LA REVISIÓN

Con el fin de poder adelantar los trámites de revisión hay que tener en cuenta que además de los documentos especiales propios del tipo de revisión de que se trate, “ el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

- a. Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretende efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente.
- b. Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.
- c. Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente” (Artículo 8 Decreto 4002 de 2004).

3. PREVALENCIA Y ARTICULACIÓN ENTRE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LAS NORMAS REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

Puede suceder, como ha venido sucediendo, que la expedición de una reglamentación de la leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 por parte del Gobierno Nacional tenga directa incidencia sobre disposiciones vigentes que pueden haber adoptado las autoridades de municipios y distritos en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales, bien a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollan. Esta situación supone por ejemplo que puedan entrar en directa contradicción determinaciones adoptadas en un plan de ordenamiento con disposiciones reglamentarias nacionales expedidas con posterioridad a la entrada en vigencia del mencionado POT.

Esta situación supone necesariamente un análisis sobre la vigencia de las normas en el tiempo (*perspectiva temporal*) y un análisis sobre el régimen de prevalencia y jerarquía de las normas urbanísticas (*perspectiva material*).

Desde la perspectiva temporal es claro que la regla general es que las normas jurídicas tienen efectos hacia el futuro, y que por ende no tienen la capacidad de alterar las situaciones que se hubieran creado o consolidado antes de su vigencia. En esta perspectiva, una reglamentación

nacional no tendría capacidad de derogar las situaciones que bajo el amparo directo de un Plan de Ordenamiento se hubieran consolidado antes de la entrada en vigencia de la reglamentación. Piénsese a manera de ejemplo en una licencia para una parcelación rural otorgada y ejecutada conforme a las normas contenidas en el Plan Básico de Ordenamiento de un municipio, que contraviene determinaciones del Decreto Nacional 097 de 2006³. A pesar de tal contradicción el decreto nacional no afectaría la mencionada licencia en tanto ésta se tramitó y otorgó al amparo de otras disposiciones. Igual análisis cabría para cualquier otra circunstancia en la que los supuestos de hecho fueran los mismos, es decir consolidación de situaciones jurídicas concretas a la luz de normas municipales vigentes, que luego se ven alteradas por condiciones posteriores establecidas a través de decretos reglamentarios nacionales.

Pero más allá de esta situación, que no presenta mayor problema jurídico, es claro que el legislador definió con especial cuidado la vigencia de las decisiones y normas municipales de ordenamiento territorial, respondiendo a un objetivo de estabilidad y de control de su modificación, en tanto se trata de disposiciones que soportan un determinado modelo de territorio, una apuesta política y técnica (expresada en objetivos, estrategias, políticas, normas), formulada, discutida y definida en cada contexto municipal específico. Entonces, si existen normas claramente establecidas por el legislador y reglamentadas por el ejecutivo, en relación con las condiciones y procedimientos que permiten la modificación o revisión de los POT, resulta inconveniente suponer que un decreto reglamentario nacional pueda adoptar normas sobre usos del suelo (por ejemplo, índices de construcción o porcentajes de cesiones o tamaños de lotes para vivienda) o normas sobre los instrumentos de gestión del suelo (por ejemplo, la determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, la adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes, la definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano⁴) y que, adicionalmente se deban entender inmediatamente incorporadas a las determinaciones municipales, pues como vimos tal situación estaría, por un lado en contravía del reparto de competencias entre niveles de Gobierno, y por otro alteraría las condiciones legales sobre modificación y revisión de los POT.

¿Qué pasa, entonces, si en un municipio se adelanta durante uno o dos años el trámite de revisión del POT, desde el momento en que se inician los estudios técnicos, hasta que es aprobado por el Concejo o el Alcalde, y la ciudadanía participa activamente en su formulación, la autoridad ambiental, etc... y a los 15 días de expedida tal revisión, el Gobierno Nacional

³ Un análisis del contenido e implicaciones de este Decreto aparece en esta página. Para consultar visite la página: <http://www.territoriosuelo.org/experiencias.shtml?x=20002012>.

⁴ Contenidos del componente general del POT, de acuerdo con el artículo 13 de la ley 388

expide un decreto definiendo tamaños de lotes, reglas para el reparto equitativo de cargas y beneficios o índices de ocupación? ¿Cuál norma se aplica si las dos se entienden vigentes y en relación con las dos se presume el principio de legalidad? Si el gobierno nacional, so pretexto de su facultad reglamentaria, interfiere en asuntos que son de la órbita de competencia municipal, sin considerar con detenimiento los efectos, no se estará creando aún mayor inestabilidad e inseguridad jurídica que tanto señalan los agentes privados?

Teniendo en cuenta lo anterior el análisis de la situación debe verse necesariamente complementado por un análisis de la estructura jerárquica de las normas urbanísticas. En efecto, dada la materia a la que hacemos referencia: *regulación sobre usos del suelo*, la concurrencia de regulaciones de diferentes niveles de gobierno – en este caso nacional y municipal- debe analizarse desde el ámbito propio de competencias en relación con esta especial materia.

Sobre las competencias asignadas a los municipios, el artículo 311 de la Constitución Política, determina que, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa, le corresponde, entre otras, ordenar el desarrollo de su territorio. A su vez el artículo 313 de la Constitución determina las competencias de los Concejos Municipales y define entre éstas:

“ 7). *Reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fija la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda*”.

Al respecto de esta facultad de los Concejos Municipales la Corte Constitucional ha manifestado con claridad⁵:

“En efecto, dicha disposición, si bien es cierto atribuye a los Concejos Municipales la reglamentación de los usos del suelo, además del control y vigilancia de las actividades relacionadas con la construcción, también lo es que impone a estos entes territoriales, el ejercicio de esta atribución de acuerdo con la ley; imposición que de suyo excluye la autonomía que la actora pretende atribuir a los Concejos Municipales, porque es la ley la encargada de fijar las pautas y criterios generales que deben enmarcar las decisiones que estos tomen, cuando se trate de ejercer la facultad que para reglamentar su propio suelo le atribuye la Constitución Política, con miras a ordenar la vida urbana de cada municipio en forma acorde con las circunstancias que la rodean, haciéndola de esta manera particular y específica”. (Subrayado fuera de texto).

Como puede concluirse de lo anterior, la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios, no supone una facultad autónoma o privativa. Por el contrario resulta evidente que el ejercicio de tal atribución se debe hacer conforme a la ley, porque a ésta corresponde determinar las *pautas y criterios generales* que deben tener en cuenta tales autoridades locales en el ejercicio de sus competencias. Resulta evidente entonces que tales pautas y criterios generales deben ser fijados por el Legislador a través de las correspondientes leyes. Por este motivo y teniendo en cuenta que la reglamentación de los usos del suelo es pieza central de la descentralización, la distribución de competencias parte

⁵ Sentencia C-1043-00 M.P. Alvaro Tafur Galvis

de reconocer tal trascendencia y se dirige en todo caso a salvaguardar las competencias municipales de posibles interferencias o injerencias del Gobierno Nacional. Con relación a este punto la Corte Constitucional⁶ ha afirmado:

Ahora bien, Colombia es una república unitaria, descentralizada y autonómica (CP art. 1º). Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, como esta Corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación⁷. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública. Al respecto, ha manifestado esta Corte⁸:

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P. "
(Subyado fuera de texto).

Los apartes anteriores son muy relevantes para la discusión que se plantea, en tanto muestran con nitidez la importancia que tiene para la organización del Estado guardar y preservar de intromisiones de la Nación las competencias otorgadas a los entes territoriales, teniendo en cuenta principalmente, como lo afirma la Corte, *el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer*.

Claramente el Gobierno Nacional, so pretexto de reglamentar las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 no puede entonces abrogarse competencias atribuidas exclusivamente al legislador y a las administraciones municipales. Vale la pena recordar que de conformidad con lo establecido por la Constitución Política (Artículo 150) corresponde al Congreso mediante la expedición de leyes, entre otras,

- 1). Interpretar, reformar y derogar las leyes, y
- 21). Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad de la economía.

⁶ Sentencia C-795-00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁷ Ver, entre otras, las sentencias C-478/92 y C-517/92

⁸ Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por su lado el mencionado artículo 334 que trata sobre la dirección general de la economía establece las actividades en las que el Estado intervendrá a través de la expedición de leyes. Al respecto y con relación a este análisis, determina que una de las materias objeto de tal intervención es la relativa al “uso del suelo”. Como puede verificarse de estos dispositivos constitucionales, las autoridades locales deben ejercer sus atribuciones de conformidad con lo que establezcan las leyes que para tal efecto dicte el Congreso Nacional.

La competencia del Congreso Nacional, en relación con la reglamentación de los usos del suelo, fue ejercida mediante la expedición de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Tales competencias quedaron incluidas en la categoría del ordenamiento del territorio municipal o distrital, definido por el artículo 5° de la ley 388 de 1997 como:

(...) el 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 competen, 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 socio económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Subrayado fuera de texto).

La ley 388 de 1997 de manera reiterada reconoce la autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial y define la función pública del ordenamiento territorial como municipal⁹.

Uno de los objetivos que plantea la ley 388 Artículo 1 numeral 4°) es el de “*promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes*”.

Para garantizar tal armoniosa concurrencia, el Municipio ejerce su autonomía para ordenar el territorio adoptando las decisiones administrativas y desarrollando las actuaciones urbanísticas que les son propias relacionadas con la intervención en los usos del suelo. En asuntos como la reglamentación de los usos del suelo dentro del marco definido por la ley y solo por ella,

⁹ Solo a manera de ejemplo, el artículo 1° define como uno de los objetivos de la ley 388 “...2. *El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes” ; los artículos 5° y 6° se refieren al ordenamiento del territorio municipal y distrital y el artículo 8° al definir Acción urbanística señala que “...*La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo”.* (subrayado fuera de texto)*

excepción hecha de los casos expresos en que la ley permite la participación de la Nación o de otros niveles supramunicipales.

La ley 388 de 1997 establece tres posibilidades para que el nivel nacional intervenga en los asuntos propios del ordenamiento territorial municipal, que son:

1º) La definición de determinantes de superior jerarquía en los términos del artículo 10º, que indica que *“En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

Los determinantes enumerados taxativamente por el artículo 10 son aquellos relacionados con los aspectos ambientales, con la prevención de amenazas y riesgos naturales; con el patrimonio cultural -histórico, artístico y arquitectónico-de la Nación y de los departamentos; con la localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia y con los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos.

2º) En lo que respecta al componente rural del plan de ordenamiento (Art 14 de la ley 388 de 1997) que en su numeral 7 establece que *“...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”*. En este caso se hace una remisión expresa a la legislación agraria y ambiental, que debe ser tenida en cuenta en la formulación de los planes de ordenamiento territorial¹⁰.

3º) La habilitación o autorización al ejecutivo para expedir reglamentos, como es el caso del párrafo 2º del artículo 61 que estableció: *“ para todos los efectos de que trata la presente ley el Gobierno Nacional expedirá un reglamento donde se precisarán los parámetros y criterios que deberán observarse para la determinación de los valores comerciales basándose en factores tales como la destinación económica de los inmuebles en la zona geoeconómica homogénea, localización, características y usos del inmueble, factibilidad de prestación de servicios públicos, vialidad y transporte.* También del artículo 65 “Criterios para la declaratoria de urgencia” que establece: *De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a :*

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

¹⁰ La Corte Constitucional en la Sentencia C-006 de 2002 M.P Clara Inés Vargas señaló que *“... en materia de regulación del territorio en el sector rural el plan de ordenamiento territorial no puede ignorar las previsiones legales de la Ley 60 de 1994 referentes a las parcelaciones de tierra con destino a las labores agropecuarias, puesto que el artículo 14 numeral 7 de la Ley 388 de 1997 expresamente establece que las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Así, las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial deben tener siempre presente las normas agrarias y, por ende, los Concejos municipales al aprobar el componente rural de los respectivos planes deben observar las disposiciones y objetivos de ésta”*.

Como puede concluirse de lo anterior, la articulación y vigencia de las disposiciones de los POT en relación con decretos reglamentarios guarda una relación necesaria con el análisis de las competencias propias de los distintos niveles de gobierno. En este sentido un decreto reglamentario expedido por el Gobierno Nacional se puede convertir efectivamente en una determinante de superior jerarquía para el ordenamiento de un municipio, si tal reglamentación hace referencia a alguno de los asuntos de que trata el mencionado artículo 10 de la ley 388 de 1997, caso en el cual los municipios, dependiendo de su propia regulación de la materia, se verían abocados, bien a emprender un proceso de revisión en aquellos casos en que hubiera manifiesta y evidente contradicción entre su POT y la reglamentación, bien a aplicarla de forma directa en tanto no existiese contradicción, o bien a expedir un instrumento que desarrolle el POT que aclare y defina la forma en que ha de aplicarse la nueva situación normativa.

Otro de los aspectos en que claramente podría intervenir el Gobierno Nacional es a través de la reglamentación, ya no de materias propias de la regulación de los usos del suelo, sino en el establecimiento de requisitos, pasos y tiempos de procedimientos administrativos a cargo de las autoridades locales, como por ejemplo, las licencias urbanísticas, los planes parciales o las unidades de actuación urbanística. En estos casos evidentemente el nivel nacional, haría uso de su facultad reglamentaria para desarrollar figuras contempladas en la ley, en lo relativo no al contenido material, sino a contenidos formales o procedimentales que en nada estarían contradiciendo el reparto de competencias entre niveles de gobierno al que hemos hecho referencia.

Los anteriores comentarios, nos llevan a concluir la importancia de tener en cuenta en los análisis sobre la vigencia y articulación de las disposiciones de los POT con decretos reglamentarios del nivel nacional, no puede reducirse a la tradicional noción de la prevalencia y jerarquía normativa¹¹, sino a contextualizar tal análisis en el marco más amplio de las competencias reconocidas a las autoridades municipales en relación con los usos del suelo y la armoniosa concurrencia de competencias entre niveles de gobierno en esta materia.

Por los motivos anteriormente expuestos no se podría concluir con carácter general y para cualquier tipo de reglamentación del nivel nacional, que ésta tendría la virtualidad de derogar las disposiciones de los planes de ordenamiento vigentes, y por esta vía entenderse inmediatamente aplicable a nivel municipal, sin realizar un análisis del tipo de determinación de que se trate y de su posible articulación o contradicción con determinaciones adoptadas en los respectivos POT municipales. En este contexto habría que tener en cuenta, que las

¹¹ En esta perspectiva se llegaría a la conclusión “fácil” de que siempre un Decreto del nivel nacional será de superior jerarquía en relación con un Acuerdo o Decreto del nivel municipal o Distrital, sin importar la materia sobre la que versa o el reparto de competencias en que se enmarca dicha materia. Esta perspectiva estaría determinada por la tradicional pirámide normativa que establece de manera general y abstracta una estructura jerárquica de las normas jurídicas que no involucra como criterio moderador consideraciones acerca de las competencias entre niveles de gobierno territorial. Mal puede ser utilizado como referencia el profesor Kelsen, por fuera del contexto concreto de la organización político-administrativa de cada país

reglamentaciones del nivel nacional que desarrollaran y concretaran el sistema de determinantes de superior jerarquía, regirían como tal hacia el futuro y, por tanto, tendrían que ser consideradas y adoptadas como tal en los futuros procesos de revisión ordinaria o extraordinaria que emprendan las administraciones municipales de acuerdo con los criterios establecidos.

Finalmente conviene advertir que en materias propias de las competencias municipales, en las que el Gobierno Nacional decida interferir vía Decretos Reglamentarios, tomando determinaciones propias de las autoridades municipales, éstos no estarían conminados a incorporarlas en sus determinaciones de ordenamiento, en tanto cuenten con regulación propia en la materia que se haya adoptado bien mediante el POT, su revisión o un instrumento que desarrolle el POT. A lo sumo entonces tal reglamentación debería entonces entenderse subsidiaria y aplicable en caso de inexistencia de regulación local sobre la materia.

Todas las anteriores conclusiones en relación con la posible articulación, vigencia y jerarquía de decretos reglamentarios nacionales con los POT municipales muestran la importancia de tener en cuenta este tipo de análisis no solamente por parte de las administraciones municipales a la hora de interpretar los efectos de tales reglamentaciones, sino por parte del Gobierno Nacional para el diseño de su intervención reglamentaria y para la propia redacción de disposiciones que contribuyan a facilitar tal articulación y mantener y respetar el reparto de competencias entre niveles territoriales de gobierno, que obviamente redundarán en mejores condiciones de la actuación estatal y en la seguridad y coherencia jurídica que tanto demandan los agentes privados.

RESUMEN

Son comunes las dudas de los funcionarios de las administraciones municipales en relación con las posibilidades y condiciones que tienen que cumplir para emprender procesos de modificación, revisión o ajuste de las determinaciones establecidas por sus respectivos POT, y también son comunes los interrogantes y cuestionamientos sobre los efectos, en términos de vigencia, que tienen disposiciones reglamentarias expedidas por el Gobierno Nacional sobre las determinaciones establecidas en sus POT. El presente análisis tiene por objetivo mostrar de forma general las condiciones, regulación y procedimiento de la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y la forma de articulación y vigencia de las determinaciones locales sobre usos del suelo en relación con decretos reglamentarios del nivel nacional.

Puede suceder, como ha venido sucediendo, que la expedición de una reglamentación de la leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 por parte del Gobierno Nacional tenga directa incidencia sobre disposiciones vigentes que pueden haber adoptado los municipios y distritos en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales, bien a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollan. Esta situación supone por ejemplo que puedan entrar en directa contradicción determinaciones tomadas en un plan de ordenamiento con disposiciones reglamentarias nacionales expedidas con posterioridad a la entrada en vigencia del mencionado

POT. Por estas razones ofrecemos a los interesados en la materia un análisis que intenta resolver tales interrogantes y contribuir a inscribir la reflexión y el debate en torno a esta problemática en el ámbito más amplio de las competencias descentralizadas y del reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno.

Equipo Territorio y Suelo
Abril 2006