

Excepción legal del Alcalde para expedir mediante Decreto el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Vivieth Mamian Ramos¹

Resumen

En el presente artículo, producto de revisión de una investigación sobre el Plan de ordenamiento territorial en Colombia, se aborda el análisis de ¿cómo funciona la excepción legal que permite al Alcalde, en sustitución del Concejo, expedir mediante Decreto el proyecto de acuerdo que inicialmente conoció la corporación local?, para ello se hace una aproximación conceptual y contextual del fenómeno, fundamentado en lo dispuesto en términos generales del quehacer y de la principalística de la administración pública, pero especialmente en lo prescrito en el artículo 12 de la Ley 810 de 2013, que establece que, si el Concejo Municipal o Distrital no aprueba en noventa (90) días calendario una iniciativa de revisión del plan de ordenamiento territorial, el Alcalde podrá hacerlo por decreto. Todo ello a la luz de pronunciamientos relevantes del Honorable Consejo de Estado.

Palabras claves: Plan de ordenamiento territorial (POT), competencia excepcional del Alcalde, expedición.

Abstract

In this article, the product of a review of an investigation on the Territorial Ordering Plan in Colombia, the analysis of how does the legal exception that allows the Mayor, in substitution of the Council, to issue by Decree the project of agreement that initially Did you know the local corporation? For this, a conceptual and contextual approximation of the phenomenon is made, based on the provisions in general terms of the task and the principles of public administration, but especially in what is prescribed in article 12 of Law 810 of 2013, which establishes that, if the Municipal or District Council does not approve an initiative to review the land use plan within ninety (90) calendar days, the Mayor may do so by decree. All this in light of relevant pronouncements of the Honorable Council of State.

¹ Abogada especialista en Derecho Urbano, en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina, y en Derecho Administrativo, actualmente cursando Maestría en Derecho Administrativo. Con experiencia en Derecho Administrativo y Urbano, en análisis de norma y revisión de actos administrativos (proyectos de Ley, Acuerdos, Decretos, Resoluciones) y elaboración de concepto jurídicos, proyección, interpretación y aplicación de normas de ordenamiento territorial del orden nacional, distrital y municipal.

Keywords: Land use plan (POT), exceptional competence of the Mayor, expedition.

Sumario: I. Aproximación conceptual – contextual al contenido, propósitos, alcance, objeto e importancia del ordenamiento del territorio; II. Contenido y propósitos del ordenamiento del territorio; III. Alcance del ordenamiento del territorio; IV. Objeto del ordenamiento del territorio; V. Importancia del ordenamiento del territorio; VI. Diferencias entre los conceptos de ordenamiento territorial y ordenamiento del territorio; VII. Fundamentos constitucionales; VIII. Etapas para surtir el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial; IX. Expedición por Decreto del Plan de Ordenamiento territorial; X. Naturaleza del cabildo abierto en el trámite adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial

1. Aproximación conceptual – contextual al contenido, propósitos, alcance, objeto e importancia del ordenamiento del territorio

119

Para poder llegar a responder la inquietud respecto a la excepción legal del Alcalde para expedir mediante Decreto el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), es necesario conocer todos sus aspectos fundamentales. De tal manera que se parte del reconocimiento del territorio como elemento esencial para la existencia del Estado².

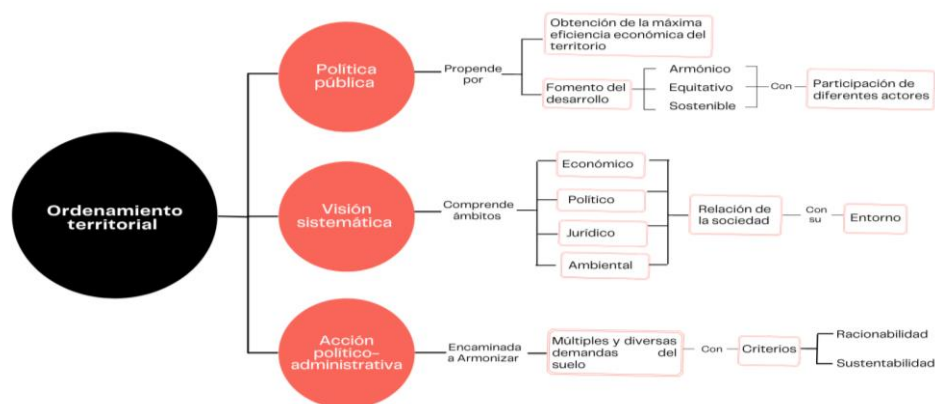
Constituye, además, el ámbito espacial de la interacción humana donde emergen y se entablan relaciones de diverso tipo, bien sea sociales, políticas, económicas; confluyendo actores con diferentes intereses, objetivos y expectativas respecto al uso y desarrollo del espacio físico; con lo cual resulta indispensable su ordenación con el fin de definir su proyección.

El ordenamiento del territorio ciertamente es un fenómeno de interés interdisciplinario, siendo concebido de manera diversa, dependiendo de la disciplina científica desde la cual se aborde bien sea la ciencia económica, política y jurídica³:

Figura 1. Concepciones del Ordenamiento territorial

² “El territorio es un presupuesto de existencia del Estado en tanto se erige (i) en el sustrato material en el que los habitantes concretan sus intereses vitales, (ii) en el espacio que determina el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades públicas, (iii) en el ámbito resguardado de cualquier injerencia externa no autorizada y (iv) en el marco que delimita el ejercicio de la soberanía”. (Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2004).

³ Ver Corte Constitucional, Sentencias C-795/00, 2000; C-192/16, 2016.



Nota: Elaboración propia.

120

2. Contenido y propósitos del ordenamiento del territorio.

Mediante la Ley 388 de 1997⁴ se dictaron disposiciones orientadas, entre otras cosas a que los municipios en ejercicio de la atribución constitucional atrás señalada, promuevan el ordenamiento de su territorio, a través “*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*” (Ley 388/97, art. 1 núm. 2, 1997).

Tabla 2

Definición legal del Ordenamiento del territorio municipal y distrital

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO MUNICIPAL Y DISTRITAL	
Normatividad	Definición
Ley 388 de 1997 Art. 5	“(…) 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” ⁵

Nota. Elaboración propia

Por lo anterior, y conforme lo señala expresamente la Ley 388 de 1997 el ordenamiento del territorio constituye una función pública que tiene como propósito:

⁴ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁵ El artículo 2.2.1.1.1. de Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 -Sector Vivienda, Ciudad y Territorio incorporó el concepto con las mismas características.

Figura 2. *Propósitos del ordenamiento del territorio como función pública*

Nota. Elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997, art. 3.

3. Alcance del ordenamiento del territorio:

El ordenamiento del territorio busca que las autoridades administrativas planeen el desarrollo y transformación de sus territorios conforme a las directrices señaladas en la constitución y las leyes, articulando sus tradiciones históricas y culturales, con elementos ambientales, sociales, económicos, administrativos y políticos, lo cual se concreta por medio de los instrumentos legales que de manera estratégica regulen y anticipe la transformación en el territorio.

Tabla 3. Ordenamiento del territorio visto como instrumento

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO VISTO COMO INSTRUMENTO	
Instrumento de planeación para el desarrollo	Según lo menciona la Corte Constitucional, el ordenamiento del territorio puede apreciarse como un instrumento de planeación para el desarrollo debido a: <i>“(…) Planear el desarrollo de las entidades territoriales consiste en una actividad prospectiva, política y técnica, de identificación de finalidades y la escogencia de los instrumentos para lograrlo, con la consideración adecuada de los riesgos a los que se exponen tales objetivos, en pro de la dirección ordenada de la actividad social, como medida anticipatoria y de guía de las actividades privadas y públicas. Entendida la planeación de tal manera, el ordenamiento territorial permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, del patrimonio histórico, el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad, la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano, la</i>

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO VISTO COMO INSTRUMENTO	
	<i>vivienda digna, la recreación y el espacio público. Es por esta razón que la función de ordenamiento territorial se relaciona estrechamente con la atribución de expedir planes de desarrollo” (Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020).</i>
Instrumento para el mantenimiento del orden público	De acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional, el ordenamiento del territorio puede ser considerado como un instrumento para el mantenimiento del orden público, por lo siguiente: <i>“La ordenación del territorio es una medida de policía administrativa o de la función ordenadora de la administración que, a través de la determinación adecuada del espacio público (parques, plazas, vías, andenes, espacios sanitarios, equipamiento cultural y deportivo, etc.) y de la limitación de libertades y derechos, entre otros, del derecho a la propiedad, en desarrollo de la función constitucional que le es inherente (artículo 58 de la Constitución), del derecho al trabajo y de la libertad de empresa persigue, al amparo del principio de dignidad humana, crear condiciones materiales adecuadas para la convivencia en sociedad y para el correcto ejercicio de las libertades y derechos individuales y colectivos, bajo condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medio ambiental. De esta manera, el ordenamiento territorial determina y se articula con las funciones policivas de los alcaldes y de los gobernadores.” (Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020).</i>

Nota. Elaboración propia.

El ordenamiento del territorio como función pública atribuida al municipio está subordinada a la Constitución y a la ley, así como a la concurrencia entre entidades y niveles de gobierno, haciendo por tanto compatible el principio de autonomía de los municipios con el principio de estado unitario. Es por lo anterior que resulta fundamental en la regulación de los usos del suelo la observancia de los principios rectores de la organización territorial.

Sobre el particular la Corte Constitucional expresó que:

“En virtud del principio de unidad estatal, (artículo 1 de la Constitución), las competencias atribuidas a las entidades territoriales se encuentran subordinadas a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución no atribuye una función soberana a los concejos municipales para regular los usos del suelo sino, en estricto sentido, una facultad reglamentaria para que, en el marco de la Ley, planeen el desarrollo del territorio municipal a través, entre otras medidas, de la clasificación de las zonas de suelo en urbano, rural, de expansión urbana y suelo de protección; delimitar el espacio público, así como para definir las intensidades en el uso del suelo.

“(…)

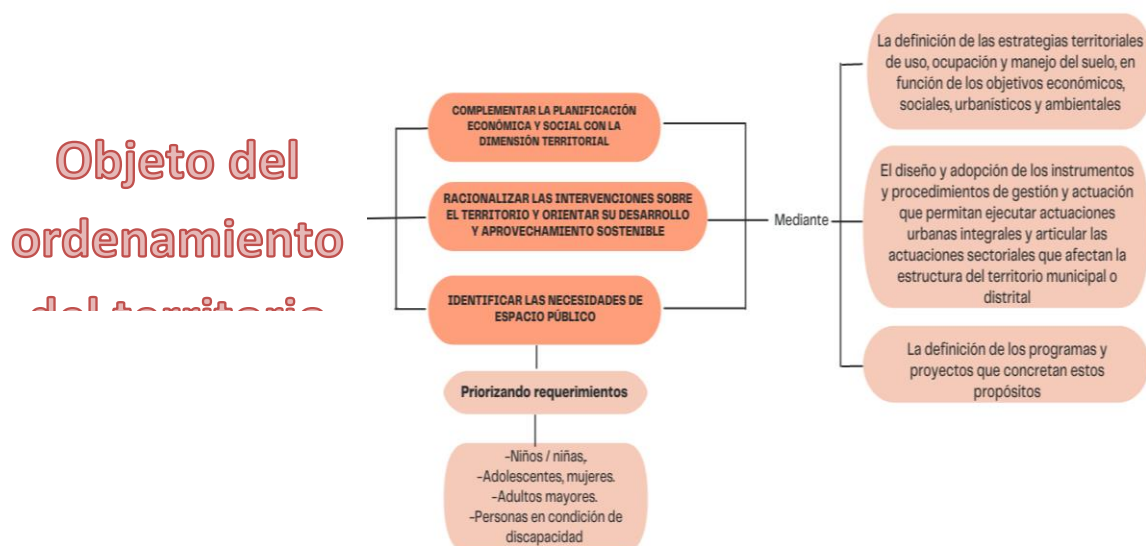
“No obstante que sean los concejos municipales y distritales los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo, el territorio municipal es, a la vez, parte del territorio departamental y, a su turno, integrante del territorio nacional. Esto implica que sobre el territorio confluyen diversos intereses y, por lo tanto, en virtud del principio constitucional de concurrencia (artículo 288 de la Constitución), las competencias en la materia, no se agotan con la expedición de los POT, por parte de los municipios (...)

“Igualmente, la reglamentación de los usos del suelo está sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local.”. (Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020)

4. Objeto del ordenamiento del territorio:

En el marco del artículo 6º de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2º de la Ley 2037 de 2020, el ordenamiento de un territorio municipal o distrital tiene por objeto lo siguiente:

Figura 3. Objeto del ordenamiento del territorio



Nota. Elaboración propia con fundamento en artículo 6º de la Ley 388 de 1997.

5. Importancia del ordenamiento del territorio:

El ordenamiento del territorio es importante porque busca una transformación equilibrada de la ciudad, para ello, se debe analizar los impactos generados por el crecimiento de la población, seguido de una planificación del territorio, partiendo de aspectos geográficos, ambientales, protección al patrimonio cultural, prestación de servicios públicos,

infraestructura vial, espacio público; para lograr dicho fin se deben adelantar las acciones políticos – administrativas consagradas en la constitución y la ley.

Es importante la visión que a futuro se dé al ordenamiento de un territorio, puesto que, busca mejorar la calidad de vida de las personas satisfaciendo sus necesidades, enfrentado aquellos aspectos que se quedaron estáticos en una ciudad o que se desarrollaron de manera desmesurada.

Para lograr un modelo de ciudad ideal, se hace necesario que la regulación del ordenamiento de un territorio se plantee desde una perspectiva global que agrupe la mezcla de usos de suelo y sus actividades; genere una integración socioeconómica; se armonice con la estructura ecológica principal; propenda por la reactivación económica y finalmente, que se articule con infraestructura vial y la movilidad.

6. Diferencias entre los conceptos de ordenamiento territorial y ordenamiento del territorio:

Ciertamente tanto la figura del ordenamiento territorial como la función pública del ordenamiento del territorio fueron incorporadas en la Constitución Política de 1991. El ordenamiento territorial a diferencia de la función pública de la ordenación del territorio, consiste en el instrumento de planificación y gestión para la adecuada organización político-administrativa del Estado; de tal manera que comprende la distribución de las competencias entre la Nación y los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y otras formas de organización territorial creadas por la ley. Sobre el particular la Corte Constitucional expresó que:

“La Constitución de 1991 utiliza la expresión ordenamiento territorial para referirse a una de las materias que son objeto de ley orgánica[8] y que tiene como función distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución); determinar los requisitos para la creación de nuevos departamentos (artículo 297 de la Constitución); fijar el régimen de las áreas metropolitanas (artículo 319 inciso 2 de la Constitución); y, determinar los requisitos para la creación de entidades territoriales indígenas (artículo 329 de la Constitución) (...) Sin embargo, en el ordenamiento jurídico nacional, la expresión ordenamiento territorial también es utilizada para referirse a las medidas de autogobierno y autogestión por parte de las entidades territoriales, para planear su desarrollo, a partir del componente físico urbano (...) En este sentido, ordenamiento territorial tendría una segunda acepción diferente de la primera, ya no referida a la separación vertical del poder público, sino a la planeación autónoma del desarrollo de las entidades territoriales, en consideración de su propio territorio” (Corte Constitucional, sentencia C-138, 2020).

En cuanto a la regulación constitucional, el artículo 288 establece el concepto de ordenamiento territorial, así: *“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (...)”*.

Por su parte, la función pública del ordenamiento u ordenación del territorio fue incorporada como atribución constitucional a cargo de los municipios y de los concejos municipales y distritales, así:

“Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde (...) ordenar el desarrollo de su territorio

(...)

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”. (Subrayado extra-texto).

125

En síntesis, resulta necesario distinguir dos contenidos diferentes, aquellos relativos a la organización territorial que conciernen a la división político administrativa del Estado, y que se refieren al poder público en cuanto a sus aspectos orgánicos y funcionales; lo cual corresponde por mandato constitucional al legislador a través de una ley orgánica; y aquellos relativos a la ordenación del territorio como función pública de naturaleza administrativa, orientada a la regulación del uso del suelo, como instrumento de planeación para el desarrollo, función que fue confiada a las entidades territoriales, con arreglo a la constitución y a la ley.

En cuanto al ordenamiento territorial, el Congreso de la República expidió la Ley Orgánica 1454 de 2011 – LOOT- que tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano.

Esta disposición orgánica contiene el marco del ejercicio de la actividad legislativa en la materia relativa a la organización político-administrativa del Estado en el territorio, definiendo las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, así como las normas generales para la organización territorial.

En el marco del art. 2 de la LOOT, el ordenamiento territorial es definido por el legislador como *“(...) un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.*

Por otro lado, la menciona ley orgánica, mediante el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, promueve una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial y en lo que respecta a los municipios, propender por su fortalecimiento como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 21).

Particularmente en lo relativo a la función pública de ordenamiento del territorio, la LOOT, en concordancia con el mandato constitucional establecido en el numeral 7° del artículo 313 superior, atribuye las competencias en las siguientes materias:

Tabla 1. Competencias de la administración sobre el ordenamiento territorial

Competencias de la administración sobre el ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011, art. 29)	
Autoridad	Competencias
A la Nación, en coordinación con los entes territoriales	Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
	Localización de grandes proyectos de infraestructura.
	Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
	Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
	Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
	La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
	Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.
A los departamentos	Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
	Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
	Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
	Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
	En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la

Competencias de la administración sobre el ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011, art. 29)	
	adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley. Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.
A los distritos especiales	Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas. Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano. Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.
A los municipios	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Nota: Elaboración propia.

7. Fundamentos constitucionales

La Constitución Política de Colombia consagró en su artículo 1° el modelo de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, siendo este el pilar fundamental de la estructura político-administrativa del territorio.

Con respecto a la forma de Estado unitario, consiste en la centralización política que implica *“unidad en la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional”* (Corte Constitucional, sentencia C-579, 2001).

En cuanto a la descentralización, esta se refiere fundamentalmente a una técnica de administración en la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones de naturaleza

administrativa del poder central a otros niveles de gobierno (seccional o local), para que sean ejercidas por aquellas, teniendo como finalidad la eficiencia de la administración⁶.

Es así como el artículo 209 superior señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

En lo que respecta al principio de la autonomía territorial, la jurisprudencia constitucional lo ha desarrollado ampliamente en la organización del Estado, donde lo ha identificado como un auténtico poder de dirección política que radica en cabeza de las autoridades administrativas locales, con sujeción a la Constitución y la ley (Corte Constitucional, sentencia SU095, 2018).

La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, que debe realizarse en la mayor medida posible teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos. Adicionalmente, tiene un carácter vinculante y obligatorio, por lo que las responsabilidades de las entidades territoriales deben ser asumidas por ellas mismas, sin desconocerse el apoyo que las autoridades nacionales puedan brindarles (Corte Constitucional, sentencia C-195, 1997).

Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales⁷.

En relación con el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que: “está conformado por aquel reducto mínimo, indisponible por parte del legislador, que consiste en la facultad de las entidades territoriales de gestionar sus propios intereses, el cual se delimita mediante las potestades previstas en el artículo 287 de la Constitución Política; esto es: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales.”⁸

En cuanto a la forma como se interrelaciona el principio de autonomía territorial con la forma unitaria del estado, la Corte Constitucional ha destacado lo siguiente: “*La territorialidad y la unidad nacional [son] dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente*

⁶ Al respecto se puede consultar Corte Constitucional, sentencias C-478 de 1992, C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-534 de 1996 y C-624 de 2013, entre otras.

⁷ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1993 y C-534 de 1996.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, nulidad por inconstitucionalidad radicado nro. 11001031500020080125500, sentencia de 6 de junio de 2018, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes -los habitantes del país-, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Corte Constitucional, sentencia C-127, 2002).

Es así como la jurisprudencia constitucional ha expresado que: “(...) *los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace necesario que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1° superior, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria*”. (Corte Constitucional, sentencia C-123, 2014).

129

La Corte Constitucional ha señalado que a pesar de la importancia de los dos principios (unitario y de autonomía), ninguno se puede aplicar de forma absoluta en perjuicio del otro, estando los dos en un sistema de limitaciones recíprocas, en donde el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y desde otra perspectiva la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios, tal como se indica a continuación:

“La coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes que hacen necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional para definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de la confluencia de los mismos en caso de ser necesario. En este orden, es el mismo ordenamiento constitucional el que dispone que en estos casos para resolver las tensiones se dará aplicación los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Corte Constitucional, sentencia SU-095, 2018)

La carta política en varias de sus disposiciones contempla el principio de autonomía territorial; así a partir del artículo 285 se desarrolla el régimen territorial colombiano conceden facultades a los departamentos, distritos y municipios para ejercer adecuadamente la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades sociales de sus habitantes.

Por su parte, el artículo 287 establece que las entidades territoriales puedan gestionar de forma autónoma sus intereses, para lo cual se les garantizan los derechos a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones; así como participar en las rentas nacionales.

En tanto, el artículo 288 superior, señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial será la encargada de definir las competencias de la Nación y las entidades territoriales y determina que las competencias que se le atribuyan a los distintos niveles territoriales deberán regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Mediante la Ley 1454 de 2011 el legislador expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a través de la cual fue establecida la distribución de las competencias entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en materia de ordenamiento del territorio.

Para efectos de la función pública de la ordenación del territorio, el artículo 311 superior constituye el principal referente de la manifestación del principio de autonomía territorial en esta materia, que le atribuye al municipio las funciones de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes; siendo por tanto la autoridad más relevante en materia del desarrollo físico del territorio.

Particularmente, el artículo 313 ídem, establece que es competencia de los concejos municipales *“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*.

En cumplimiento de tal precepto constitucional, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, señaló al municipio las siguientes funciones en materia de ordenación del territorio:

“(…)

4. Del Municipio

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

Sobre la concreción de los principios de descentralización y autonomía territorial en la ordenación del territorio, la Corte Constitucional señaló que: *“Una de las formas en las que se materializa la autonomía territorial en los municipios es la facultad que estos tienen, a través de los Concejos Municipales, de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”*. (Corte Constitucional, sentencia SU095, 2018)

La reglamentación del uso del suelo es “(...) *la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. La planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales.*” (Corte Constitucional, sentencia C-145/15, 2015).

También la Corte Constitucional a través de su sentencia C-145 de 2015, ha expresado que la autonomía territorial de que gozan los municipios en esta materia tiene unas limitaciones que son propias de la forma unitaria del Estado; así ha señalado que “*Uno de los pilares del ordenamiento territorial es la autonomía de las entidades territoriales, respecto de la cual, y como se ha mencionado anteriormente, es preciso aclarar que ésta se reducirá en los casos en los que llegue a haber un interés nacional general involucrado, siempre garantizando la participación de dichas entidades en la regulación de la materia de que se trate el caso*”.

8. Etapas para surtir el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

8.1. Participantes en el proceso de adopción, elaboración, concertación y/o revisión del plan de ordenamiento territorial:

El trámite administrativo para la adopción y/o revisión de los planes de ordenamiento territorial, está previsto en el Capítulo III de la Ley 388 de 1997 y reglamentado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 1232 de 2020.

Para su expedición deben agotarse unas etapas previamente definidas que responden a unos propósitos específicos, así como a las funciones y responsabilidades de las autoridades que concurren en el trámite.

Es de resaltar, por la relevancia constitucional que entrañan, dos premisas fundamentales sobre las cuales descansa el proceso de planificación territorial, a saber: en primer lugar, la garantía de la consulta democrática y participación ciudadana que deben observar las autoridades competentes durante el desarrollo de todas las etapas del procedimiento y, en segundo lugar, el carácter complejo que reviste el plan de ordenamiento territorial como acto administrativo de contenido general.

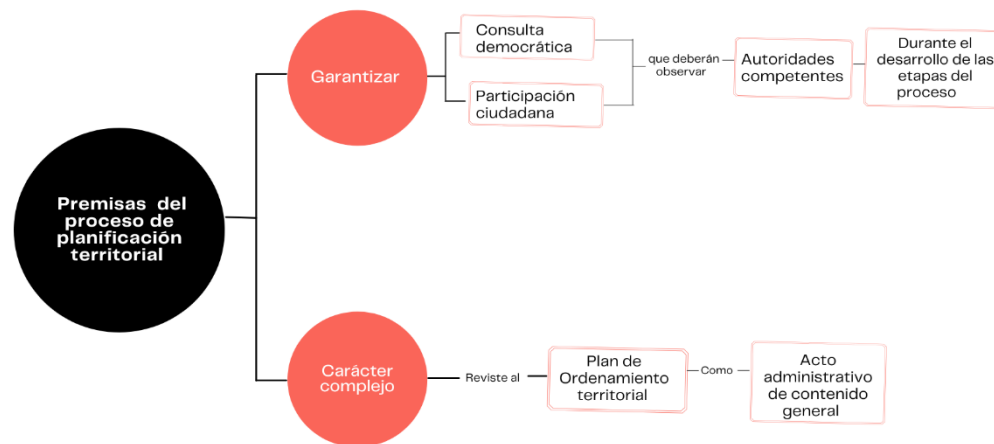


Figura 1 Proceso de planificación territorial

Nota. Elaboración propia

Sobre el primer aspecto, relativo a la garantía de la consulta democrática y la participación ciudadana, el parágrafo 2 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 establece lo siguiente: “La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación”.

En desarrollo del mencionado mandato legal, el parágrafo 2° del artículo 2.2.2.1.2.1.1. del Decreto Nacional 1232 de 2020, modificatorio del DUR 1077 de 2015, señala que: “En el desarrollo de las etapas de diagnóstico y formulación los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos para garantizar la participación democrática en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya”.

Es abundante la jurisprudencia que ha insistido en la necesidad de que las autoridades que participan en las diferentes etapas del trámite de formulación, estudio y aprobación de los POT, garanticen este derecho durante todas y cada una de dichas etapas.

En cuanto al segundo aspecto que resaltamos, atendiendo el contenido y propósito de las etapas que deben surtir para su adopción y/o revisión, así como las distintas voluntades que participan en su construcción, la jurisprudencia ha sido pacífica en reconocerle en este instrumento la naturaleza de un acto administrativo de carácter complejo, entendido como el concurso de voluntades de varios sujetos, órganos y/o autoridades que se unen en una sola voluntad⁹.

⁹ Sobre el carácter complejo de los actos administrativos la Corte Constitucional en sentencia T-545 de 1995, expresó que el acto administrativo complejo es aquel: “...que resulta del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad. En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para formar un acto único. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta

El trámite de adopción, así como de revisión del plan de ordenamiento territorial obedece a unas etapas claramente delimitadas y definidas en la ley, en la cual concurren distintas autoridades públicas, como se ilustra a continuación:



Figura 2 Procedimiento POT

Nota. Elaboración propia

Por su parte, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional No. 1232 de 2020 reglamentó la Ley 388 de 1997 con relación a este instrumento, desarrolla las reglas relativas al trámite que debe surtir el proceso de planificación territorial,

de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto”.

señalando la participación de las siguientes instancias en la etapa de formulación del instrumento:



Figura 3 Etapa de formulación

Nota. Elaboración propia

En el contexto normativo descrito, es claro que la expedición del plan de ordenamiento territorial exige agotar dos etapas globales, a saber, la primera consistente en la preparación y elaboración del proyecto a instancias de la administración municipal o distrital, y la segunda, básicamente concentrada en la discusión que se debe surtir ante el concejo municipal o distrital, encaminado a aprobar o desaprobado el proyecto.

La concurrencia y participación de las instancias y autoridades en la toma de decisión en el proceso de adopción y/o revisión del plan de ordenamiento territorial, es la siguiente, atendiendo el marco de competencia constitucional y legal que se reseña a continuación:

Tabla 1 Concurrencia y participación de las instancias y autoridades.

CONCURRENCIA Y PARTICIPACIÓN DE INSTANCIAS Y AUTORIDADES EN LA TOMA DE DECISIÓN EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN Y/O REVISIÓN DEL POT	
Instancias y autoridades	DESCRIPCIÓN

Concurrencia de la administración municipal o distrital.	Conforme lo disponen los numerales 5.º y 8.º del artículo 315 de la Constitución Política, son atribuciones del alcalde presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdos sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio; así como colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que solo se ocupará de temas y materias para los cuales fue citado.
	De acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del plan de ordenamiento territorial y de agotar las instancias de coordinación, concertación y consulta, para su sometimiento a la aprobación del instrumento ante el concejo.
	Además, el numeral 5 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 establece 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. También se prevé que el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus contenidos, por razones de interés público excepcional o de fuerza mayor o caso fortuito.
	De igual forma el artículo 2.2.2.1.2.3.4. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020 , prevé 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.
Concurrencia del concejo municipal o distrital	El numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política señala que corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
	En concordancia con lo anterior, conforme lo prevé el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, los concejos podrán revisar y hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial por iniciativa del alcalde.
	Así mismo, el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, establece que los concejos municipales y distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.
Participación ciudadana durante el trámite de adopción y/o revisión del plan de ordenamiento territorial	Durante el desarrollo de estas dos etapas globales, las autoridades administrativas que concurren en las diferentes fases, deben garantizar la consulta y participación ciudadana; mandato legal que es exigible, tanto a la administración municipal o distrital como al concejo.

	En efecto, la preparación y elaboración del proyecto a instancia de la administración municipal o distrital, debe realizarse consultado con la comunidad, en general, y con los diferentes gremios y sectores que puedan resultar afectados.
	De igual forma, durante la discusión para la aprobación o desaprobación del proyecto, el concejo tiene el deber legal de garantizar la participación ciudadana, activando los mecanismos previstos en la Ley para su efectividad.
Instancias y autoridades que concurren en la consulta y concertación del proyecto del plan de ordenamiento territorial	Conforme lo expuesto, la elaboración y/o revisión del plan de ordenamiento territorial, constituye un proceso complejo para la toma de la decisión administrativa; que abarca el sometimiento del proyecto de instrumento de planificación territorial previamente diagnosticado por la administración municipal o distrital a una fase de concertación y consulta interinstitucional, culminando con su adopción mediante la aprobación o desaprobación del respectivo proyecto de acuerdo, por parte del concejo y, subsidiariamente, del alcalde.
	Atendiendo el marco legal y reglamentario que regula las distintas instancias que concurren en el trámite de adopción y/o revisión del instrumento, se colige que durante su formulación la administración municipal o distrital, debe concertar el documento con las autoridades que tienen la competencia para pronunciarse sobre los aspectos ambientales, de planeación y de integración intermunicipal (en el caso de las áreas metropolitanas); antes de ser sometido a la discusión que se debe surtir ante el concejo, encaminado a aprobar o desaprobar el proyecto.
	Como se puede inferir de la normativa que regula la adopción y revisión del instrumento, se identifica que en su formación, intervienen las siguientes instancias y autoridades: (i) Consejo de Gobierno, (ii) Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental correspondiente, (iii) Junta Metropolitana para el caso de municipios que formen parte de áreas metropolitanas y (iv) Consejo Territorial de Planeación; ante las cuales se somete a consideración el proyecto a efectos de surtir la respectiva consulta y obtener las recomendaciones a que haya lugar.
	Es importante precisar que, de acuerdo la normativa vigente y aplicable, respecto de algunas de estas instancias el trámite de estudio y aprobación del POT, además de la consulta exige alcanzar una concertación sobre los documentos que conforman el instrumento, como es el caso de la Junta Metropolitana (instancia que vigila su armonía con los planes y directrices metropolitanas) y las autoridades ambientales (para obtener las aprobaciones en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales).
	Los aspectos particulares que se surten ante dichas instancias, en la etapa de formulación para la adopción del instrumento serán desarrolladas en el Capítulo IV.

Nota. Elaboración propia

8.2. Etapas del proceso de planificación territorial

8.2.1. Diagnóstico

De conformidad con el artículo 2.2.2.1.2.1.2. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 1232 de 2020, la etapa de diagnóstico debe reflejar el estado del territorio, para confrontarlo con el desarrollo urbanístico deseado, para lo cual se debe:

A) Analizar las capacidades técnicas, institucionales y financieras y los procesos participativos requeridos para la elaboración, modificación o revisión del instrumento.

B) Realizar un balance de:

1. El inventario de la información secundaria disponible (infraestructura, proyectos, estudios y/o cartografía)
2. El inventario de las licencias ambientales, licencias urbanísticas, títulos y/o permisos mineros vigentes, así como las áreas adjudicadas para la exploración y explotación de hidrocarburos en jurisdicción del municipio.
3. El inventario de los instrumentos que se hayan expedido para desarrollar o complementar el Plan.
4. La identificación de las áreas o inmuebles declarados patrimonio cultural material, así como los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) existentes.
5. La información de detalle de la cual disponen los prestadores de servicios públicos domiciliarios.
6. El inventario de la información primaria que se debe elaborar.
7. La determinación de los recursos necesarios para adelantar el proceso.
8. Las determinantes ambientales y estudios aportados por la autoridad ambiental competente.
9. La información correspondiente a las demás determinantes establecidas en el artículo [10](#) de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 18 de la Ley 300 de 1996..

C) Establecer la estrategia que permita precisar los mecanismos para garantizar la participación democrática y la concertación en los términos de la Ley [388](#) de 1997.

D) El análisis de las dimensiones ambiental, económica, funcional, socio-cultural e institucional.

E) Cartografía de diagnóstico, se elabora teniendo en cuenta el análisis realizado a cada una de las dimensiones, a escala 1:25.000 para suelo rural y 1:5.000 para suelo urbano, de expansión urbana y centros poblados o a una escala de mayor detalle si se dispone de la información y teniendo en cuenta los estándares definidos por la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE; sin perjuicio de otros mapas, estudios y análisis que la entidad territorial considere pertinente de acuerdo a su

geografía, complejidad urbana, y/o a la necesidad de avanzar en el conocimiento del territorio para su adecuada planificación territorial.

F) Síntesis del diagnóstico territorial contentivo de las principales necesidades, problemáticas y potencialidades del municipio o distrito resultado de la valoración de la situación actual desde una perspectiva integral; para lo cual deberá solicitar por escrito a la respectiva autoridad ambiental, las determinantes ambientales, las cuales deben estar soportadas en estudios técnicos y acompañadas de cartografía cuando a ello haya lugar, así como los demás estudios técnicos disponibles para la planeación territorial.

8.2.2. Formulación

En relación con esta etapa, el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, atribuye al alcalde distrital o municipal, a través de la oficina de planeación o de la dependencia que haga sus veces, la responsabilidad de coordinar la formulación del POT.

Además, la norma en comento, señala que previo a presentarse el proyecto del plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana.

El artículo 2.2.2.1.2.2.2. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 1232 de 2020, reza que: “(...) *para la concertación, y consulta del proyecto de Plan de ordenamiento territorial - POT su revisión o modificación, deberá surtirse el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado en lo pertinente por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*”

Al tenor del artículo 2.2.2.1.2.1.3. ídem, la etapa de formulación del instrumento básico de ordenamiento territorial “(...) *Comprende el proceso de toma de las decisiones para el ordenamiento del territorio que se traducen en los componentes y contenidos, así como la realización de la concertación, consulta, aprobación y adopción con las siguientes instancias:*

Tabla 12

Instancias de la etapa de formulación

CONSEJO DE GOBIERNO	- En cuanto a poner en consideración del Consejo de Gobierno el proyecto del plan de ordenamiento territorial para su revisión o modificación, es menester señalar que, corresponde a la actuación que debe surtir el alcalde distrital o municipal por intermedio de la entidad competente para formular el instrumento, previo a realizar las instancias de concertación y consulta. (Parágrafo 1 del artículo 2.2.2.1.2.2.2. DUR 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020)
-----------------------------------	---

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL O LA AUTORIDAD AMBIENTAL CORRESPONDIENTE	-Frente al pronunciamiento de la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental competente, el artículo 2.2.1.2.2.3. del DUR 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, señala que el municipio o distrito debe radicar ante dichas entidades el proyecto del POT, para revisión o modificación. -La radicación y verificación de los documentos del POT, se registrará por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015, relativo a peticiones incompletas y desistimiento tácito, adicionalmente los términos para la concertación con la autoridad ambiental son de treinta (30) días hábiles, contados una vez radicada la información completa (Ley 388 de 1997 modificada en lo pertinente por la Ley 507 de 1999). -En el marco de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 modificada en lo pertinente por la Ley 507 de 1999 y en el artículo 49 de la Ley 1537 de 2012, la concertación ambiental no puede ser parcial o condicionada, sólo deberá efectuarse de manera integral. -El pronunciamiento que emita la CAR o autoridad ambiental deberá contener las respectivas determinantes ambientales, así como los estudios técnicos del territorio que la soporten.
JUNTA METROPOLITANA PARA EL CASO DE MUNICIPIOS QUE FORMEN PARTE DE ÁREAS METROPOLITANAS	Si bien, una de las instancias que se deben surtir dentro de la etapa de formulación es la concertación con la junta metropolitana; no obstante, esta actuación solo procede para el caso de los planes de ordenamiento de los municipios que formen parte de áreas metropolitanas. De conformidad con el artículo 2.2.2.1.2.2.4. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, se encuentra que durante el mismo término que se adelante la concertación con CAR o autoridad ambiental competente, se debe surtir la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, cuando ésta sea procedente. Para surtir dicha actuación, el municipio o distrito deberá radicar ante esta instancia los documentos completos que conforman el proyecto del POT, su revisión o modificación.
EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN	- Dispone el artículo 2.2.2.1.2.2.5. del mencionado Decreto Único Reglamentario, que surtidas las instancias ante el Consejo de Gobierno, la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental correspondiente, y la Junta Metropolitana, se debe someter a consideración del Consejo Territorial de Planeación el proyecto del plan de ordenamiento territorial, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, término perentorio para su pronunciamiento, por lo que una vez vencido la administración municipal o distrital deberá continuar con el procedimiento previsto en la referida norma - La versión presentada al Consejo Territorial de Planeación deberá divulgarse a través de la página web del municipio o distrito y garantizar el acceso en medio impreso en la oficina de planeación.
CONCEJO MUNICIPAL O DISTRITAL	-Surtida la participación democrática y la concertación institucional, y una vez se cuente con el documento consolidado del plan de ordenamiento territorial, el alcalde pondrá el proyecto a

	consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, contados a partir de la radicación del concepto del Consejo Territorial de Planeación. -En el evento en que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocar a sesiones extraordinarias. -Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación por escrito de la administración municipal o distrital. -El concejo municipal durante la revisión de la iniciativa del POT, podrá hacer más restrictivas, pero no más flexibles las disposiciones exclusivamente ambientales, sin que se requiera adelantar nuevamente la concertación con la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente. - Si en consecuencia de las observaciones y ajustes solicitados por el consejo territorial de planeación o el concejo municipal o distrital, es necesario modificar temas exclusivamente ambientales que fueron objeto de concertación con la CAR o autoridad ambiental respectiva, se adelantará nuevamente el procedimiento de concertación y consulta previsto en las normas vigentes, sobre los temas objeto de modificación. (Artículo 25 Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 2.2.2.1.2.2.6. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020).
--	--

Nota. Elaboración propia

Además, en aplicación del artículo [2º](#) de la Ley 507 de 1999, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de plan de ordenamiento territorial - POT o su revisión o modificación, para lo cual, su citación se efectuará directamente por la corporación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo [26](#) de la Ley 388 de 1997, transcurridos “sesenta (60) días hábiles” desde la presentación del primer proyecto del plan de ordenamiento territorial - POT sin que el concejo municipal o distrital se pronuncie sobre el proyecto, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto (disposición normativa que guarda identidad con el artículo 2.2.2.1.2.2.7. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020).

Respecto al término con que cuenta el concejo municipal o distrital para revisar o hacer ajustes a un POT ya adoptado, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 establece que “(...) 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”; y “(...) Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde”.

En línea con la anterior disposición, el artículo 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, señala que “(...) *los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.*”

En el mismo sentido, el inciso segundo del artículo 2.2.2.1.2.3.5 del DUR en cita, dispone que “(...) *de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 transcurridos noventa (90) días calendario desde la presentación del proyecto de revisión o modificación del Plan de ordenamiento territorial - POT o de alguno de sus contenidos al concejo municipal o distrital sin que este apruebe, el alcalde podrá adoptarlo por decreto.*”

141

De lo expuesto se colige, que el concejo municipal o distrital cuenta con un término de sesenta (60) días hábiles para expedición primigenia del instrumento básico de ordenamiento territorial y con noventa (90) días calendario cuando se trata de revisar o modificar un POT ya adoptado.

8.2.3. Implementación y revisión:

De conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo [120](#) del Decreto Ley 2106 de 2019, los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones para su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:

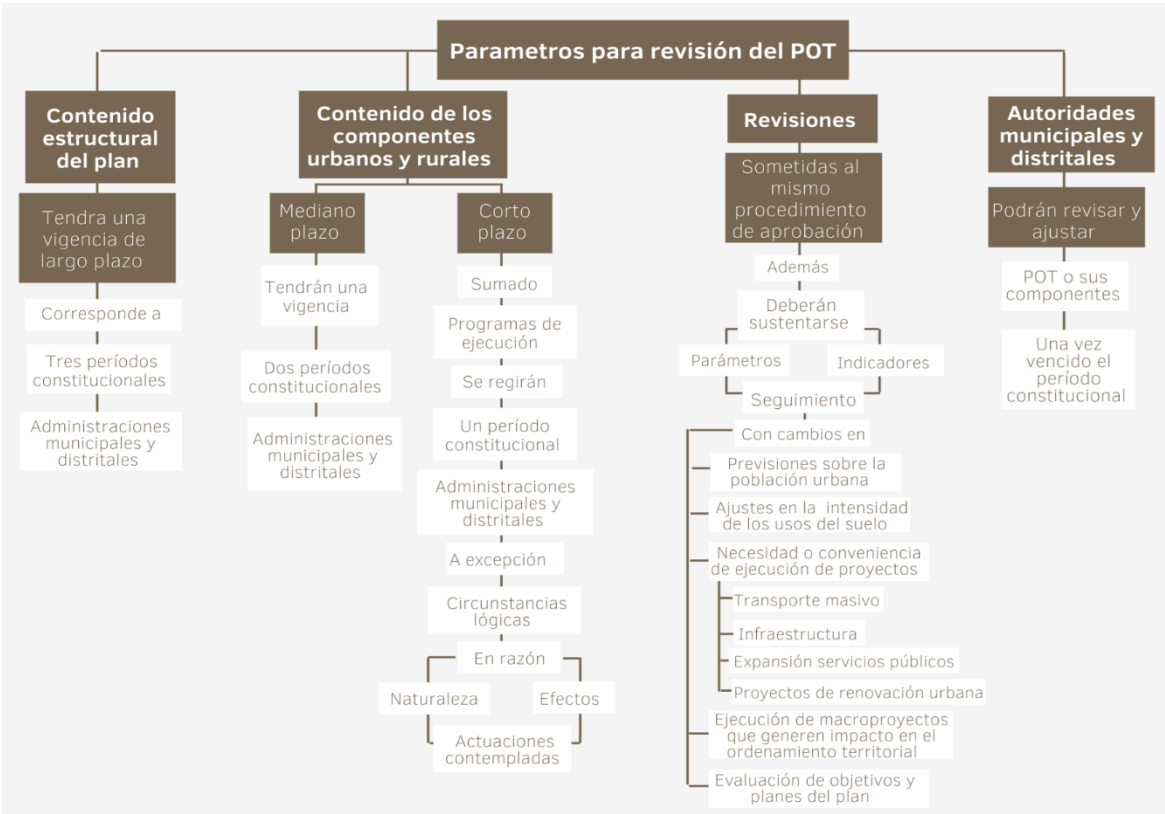


Figura 4 Parámetros para la revisión del POT.

Nota. Elaboración propia

Por otra parte, conforme lo señalado en la Ley 388 de 1997 y la Ley 1537 de 2012, se sintetizan las siguientes razones para la revisión de los planes de ordenamiento territorial:

Tabla 2 Causales de revisión

CAUSALES DE REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LEY 388 DE 1997 Y LEY 1537 DE 2012)	
RAZONES O CAUSALES	DESCRIPCIÓN
Revisiones por vencimiento del término de vigencia	Son los eventos previstos en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019, para revisar los contenidos de largo, mediano o corto plazo, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de dichos componentes.
Revisiones por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito.	Esta revisión opera en cualquier momento en razón a la declaratoria de desastre o calamidad pública por la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico, o como resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas.
Modificación excepcional de normas urbanísticas de carácter estructural o general.	Con el propósito de asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del POT. Podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.
Ajuste del POT para incorporar suelo para VIS y VIP.	Esta causal operó de manera excepcional, en virtud de la expedición de la Ley 1537 de 2012, que otorgó la facultad por una sola vez en el periodo de la administración municipal 2012-2015, para adelantar la incorporación de suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, que cumpla con las siguientes condiciones:
	Predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica) y que tengan garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito.
	No podrán colindar ni estar ubicados en áreas de conservación y protección ambiental (áreas del SINAP, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica), ni en áreas que hagan parte del suelo de protección (artículo 35 de la Ley 388 de 1997), ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental del POT vigente.
	Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.
	Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y tratamientos específicos del suelo.

	Conforme lo señala el artículo 2.2.2.1.2.6.5 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, el proyecto de revisión del plan de ordenamiento territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos:
	Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de ordenamiento territorial vigente.
	Proyecto de acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.
	Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de ordenamiento territorial vigente.

Nota. Elaboración propia

8.2.4. Seguimiento y evaluación

Esta etapa tiene por objeto efectuar un análisis a las actuaciones físicas y evaluar el impacto de dichos planes en los territorios y en su población, principalmente para vigilar si los resultados prácticos se adecúan a las metas propuestas y de esta manera tomar los correctivos necesarios.

La Ley 388 de 1997 en su artículo 112 dispuso que, los municipios debían implementar un sistema de seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes que garantice la integridad del proceso de ordenamiento, a la vez que proporcione sustento técnico para determinar los ajustes necesarios que se requieran para encaminarlo hacia la dinámica que esté tomando el desarrollo del territorio.

Es así como el citado artículo 112 establece la implementación del expediente urbano, así:

“Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.

Igualmente, el Ministerio de Desarrollo Económico organizará y mantendrá en debida operación, un sistema de información urbano de datos sobre suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se incluirá un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en la presente ley y en la Ley 9ª de 1989”.

Además, conforme a lo establecido en los párrafos 1º y 2º del artículo 2.2.2.1.2.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, respecto a la etapa de seguimiento y evaluación se señala:

“Párrafo 1º. La administración municipal o distrital anualmente elaborará un reporte sobre el avance en la ejecución del Plan de ordenamiento territorial - POT, que presentará al concejo municipal o distrital, conjuntamente con el informe establecido en el artículo 43 de la Ley 152 de 1994.

Al término de cada período constitucional de gobierno se debe consolidar un informe con los resultados del seguimiento a la ejecución del Plan de ordenamiento territorial - POT, en el cual se debe establecer entre otros, la necesidad de dar continuidad a proyectos desarrollados en cada período”.

Parágrafo 2º. La información del expediente urbano es la base para efectuar los reportes anuales de seguimiento y evaluación del Plan de ordenamiento territorial - POT.”.

En el desarrollo de la fase de seguimiento y evaluación cumple un papel especial la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

En efecto de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 *“La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación”.*

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 388 de 1997, señala:

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

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

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

En cuanto al proceso de seguimiento y evaluación, el Decreto 1232 de 2020 modificatorio del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, señaló las siguientes reglas:

Tabla 3 Reglas del proceso de seguimiento y evaluación

REGLAS DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (DECRETO 1232 DE 2020, MODIFICATORIO DEL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO 1077 DE 2015)	
EVALUACIÓN	SEGUIMIENTO
La evaluación comprende el análisis y valoración de los resultados del seguimiento, que permite determinar la relevancia, eficiencia y efectividad de la implementación del Plan.	El seguimiento comprende la recolección y análisis continuo de información para adelantar la medición anual del estado de avance de la ejecución de los programas y proyectos, de la implementación de las normas urbanísticas y la consolidación del modelo de ocupación.
	El seguimiento se adelantará a partir de la conformación del expediente urbano, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 112 de la Ley 388 de 1997, es un sistema de información que debe mantenerse permanentemente.
El seguimiento y evaluación del plan de ordenamiento territorial - POT se materializa en la elaboración de un documento que debe contener los resultados de la ejecución del plan y las recomendaciones frente a las dificultades presentadas en su implementación y los temas que deben ser objeto de revisión.	
Los informes anuales y el resultado del seguimiento y de la evaluación del POT serán divulgados a través de la página web que determine la Secretaría de planeación municipal o distrital.	
El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá los indicadores mínimos necesarios para reportar el avance en la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, sin perjuicio de que el municipio considere necesario incluir el reporte de otros indicadores. Los indicadores serán incorporados a los expedientes urbanos.	

Nota. Elaboración propia

En síntesis, tanto el seguimiento como la evaluación constituyen un proceso continuo y sistemático, que debe implementarse de manera paralela con la puesta en marcha del plan de ordenamiento territorial.

El seguimiento podría definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a la administración pública a través de las autoridades de planificación territorial y a los principales actores o interesados, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta del mismo, en el logro de resultados.

Por su parte, la evaluación es un ejercicio selectivo que intenta determinar, de manera sistemática y objetiva, los progresos del plan de ordenamiento territorial hacia un efecto o impacto determinado; siendo un ejercicio que se integra a los ciclos de formulación e implementación del instrumento para identificar ajustes en las diferentes dimensiones del

ordenamiento y de la gestión territorial y lograr una continua retroalimentación y aprendizaje institucional¹⁰.

9. Expedición por Decreto del Plan de Ordenamiento territorial

Uno de los puntos centrales, de mayor controversia de la expedición del POT por Decreto, es lo relativo a la participación ciudadana, especialmente a lo que se refiere el parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el art. 26 de la Ley 2079 de 2021 que señala que la *“consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación”*.

147

Con el propósito de hacer efectivo el derecho de participación ciudadana, el artículo 2.2.2.1.2.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, señala en el parágrafo 3° que: *“La documentación que conforma el plan de ordenamiento territorial POT se deberá divulgar a través de la página web que determine la oficina de planeación municipal o distrital a efectos de garantizar la consulta y participación ciudadana. En todo caso esta información deberá estar disponible en medio físico para consulta ciudadana en la oficina de planeación”*.

Por su parte, durante la etapa de formulación en sus fases de aprobación y adopción ante el Concejo municipal o distrital, el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, señala que los *“Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley”*.

En este mismo sentido, el artículo 2.2.2.1.2.2.6. del citado decreto único reglamentario, dispone que: *“De conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de plan de ordenamiento territorial - POT o su revisión o modificación, para lo cual, su citación se efectuará directamente por la corporación”*.

De esta manera la normativa vigente que regula el trámite de adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial incluye la participación ciudadana a lo largo de su formación y adopción, trámite que atendiendo sus fases o etapas es surtido ante diferentes instancias de la entidad territorial a efectos de lograr la concertación, consulta, aprobación y adopción exigida para la formación de este acto administrativo.

¹⁰ Camelo Garzón, Ángela Natalia, Leonardo Solarte-Pazos y Oswaldo López. "Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia." *sociedad y economía* 28 (2015): 163-180.

Sobre la relevancia que tiene la garantía de la participación ciudadana a lo largo del trámite de formulación y adopción del plan de ordenamiento territorial, la jurisprudencia ha expresado lo siguiente:

Como primera medida, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional, el principio de participación democrática no se extingue en el campo de las decisiones electorales ni tampoco se extingue en el campo de las decisiones políticas, siendo reflejado en otros escenarios.

Sobre el particular la alta corporación en Sentencia C-126 de 2016 expresó que:

“(...) La participación va estrechamente ligada al principio democrático, la obligatoriedad de estos principios no está supeditada a expresiones netamente electorales, sino que resulta aplicable a todas relaciones sociales, pues la concurrencia de las personas en las decisiones que los afectan no solo se inscribe en el ejercicio de las libertades públicas, sino que constituye una responsabilidad de los asociados en el marco del ejercicio democrático del poder político. La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio”. (Subrayado y negrilla extra-texto).

148

En lo que respecta al trámite de adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial, en un reciente pronunciamiento la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 28 de enero de 2021. Radicado 25000-23-24-000-2011-00362-02 precisó que durante el trámite de adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial:

“(...) la administración solicitará opinión a los gremios económicos y profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales; expondrá los documentos básicos del plan en sitios accesibles a todos los interesados; y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio. La autoridad competente evaluará las recomendaciones y observaciones indicadas supra, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan, y pondrá en marcha los mecanismos de participación comunal”.

Sobre la necesidad de surtir tal concertación interinstitucional y consulta ciudadana garantizando la participación ciudadana en todas las etapas para la adopción y revisión del instrumento, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos ha expresado la imperativa necesidad que se lleve a cabo, so pena de incurrir en una irregularidad insaneable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicie de ilegalidad, así:

Tabla 15. Jurisprudencial sobre participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta en sentencia 05001-23-31-000-2008-00254-01 del 22 de marzo de 2018	<i>“(…) la norma prevé la sucesión de unas actuaciones que deben cumplirse, como lo son la concertación, la consulta y la aprobación, en el que intervienen o confluyen voluntades no solo políticas y ciudadanas, sino administrativas y ambientales, en razón del componente ambiental que se desarrolla a través del referido instrumento, en atención a que comprende 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.</i> <i>“Por tanto, no se trata de un presupuesto no sustancial como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del instrumento (artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear”.</i>
Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera en auto 50001-23-33-000-2017-00148-01 del 6 de septiembre de 2018	La concertación interinstitucional, entendida como un acuerdo entre dos o más entidades sobre un asunto y del otro, la consulta ciudadana, concebida como una invitación realizada a los particulares para participar en la toma de decisiones del gobierno, resultan, entonces, etapas obligatorias antes de la adopción del POT
Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Primera en sentencia 25000-23-24-000-2010-00638-01 del 14 de junio de 2018	La concertación interinstitucional <i>“(…) no constituye una mera formalidad, sino una etapa significativa que debe surtirse y no puede omitirse bajo el argumento de la necesidad de poner en marcha las modificaciones pretendidas con fines constitucionalmente válidos.</i>
Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto No. 11001-03-06-000-2018-00153-00 del 16 de octubre de 2018	<i>El procedimiento para la “formulación” del plan es netamente participativo e involucra varias etapas, algunas de las cuales pueden desarrollarse simultáneamente, y busca fundamentalmente asegurar que el proyecto de plan de ordenamiento territorial que el alcalde presente ante el respectivo concejo haya sido previamente (i) consultado con la comunidad, en general, y con los diferentes gremios y sectores que puedan resultar afectados, y (ii) concertado con las autoridades que tienen la competencia para pronunciarse sobre los aspectos ambientales, de planeación y de integración intermunicipal (en el caso de las áreas metropolitanas)”.</i>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Consejo de Estado Sección
Primera Sentencia del 19 de
septiembre de 2019. Proceso
2010-00336-02

“(…) el artículo 2º de la Ley 507 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 1997, prescribe que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.

(…)

“Del análisis de las referidas y transcritas disposiciones legales se deduce que dentro del procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial es necesario garantizar tanto la concertación interinstitucional y la consulta, que deben desarrollarse antes de la presentación del proyecto ante el concejo distrital o municipal, como el cabildo abierto, que se debe convocar y realizar dentro del trámite de aprobación en la corporación, de tal forma que se trata de requisitos a implementarse en fases distintas y que no se excluyen ni se suplen entre sí.”

150

De lo anterior se colige que, el principio de participación democrática constituye un pilar fundamental tratándose del trámite para la aprobación del plan de ordenamiento territorial, debiendo ser observado en todas sus fases a lo largo de su trámite, lo que incluye la etapa de aprobación que surte el Concejo municipal o distrital.

10. Naturaleza del cabildo abierto en el trámite adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial

El cabildo abierto es enunciado en el artículo 103 de la Constitución Política como un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Sobre este mecanismo la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015, ha expresado que consiste en:

“[l]a congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten.” También ha señalado que el instrumento referido “se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad”. Igualmente precisó que mediante el mismo se pretende “ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. (...)”. Asimismo, advirtió que en el cabildo: “los habitantes tienen el derecho de participar

directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad”

“Mecanismos de participación como el cabildo abierto tienen como objetivo, al igual que los demás “foros cívicos”, promover el diálogo horizontal de los ciudadanos complementando, en esa medida, el diálogo vertical que se materializa mediante los mecanismos propios de la democracia representativa. Por ello resulta posible establecer que las autoridades disciplinen su realización con el propósito de asegurar que los procesos de deliberación que allí se surten se lleven a cabo sin interferencias”.

La Ley 134 de 1994, que regula los mecanismos de participación ciudadana, en su artículo 9º reza que el cabildo abierto *“es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”*

151

El artículo 81 ídem, guarda identidad con el artículo 22 de la Ley 1757 de 2015, norma última que desarrolla la promoción y protección del derecho a la participación democrática, que dispone:

“En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre, y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto”.

Conforme a lo anterior, se observa que tanto los artículos 81 de la Ley 134 de 1994 como el artículo 22 de la Ley 1757 de 2015 definen al cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana de iniciativa popular; al ser promovido por la ciudadanía con el propósito de someter a consideración ante los concejos municipales o distritales asuntos de interés para la comunidad y que sean de competencia de dichas corporaciones.

Sin embargo, es de advertir que la ley también prevé otras hipótesis en las cuales el “Cabildo Abierto”, surge a instancia de la corporación pública y no por iniciativa popular, siendo esta obligatoria para surtir el trámite y adopción de una decisión de interés general y que afecte directamente a la comunidad; como es el evento previsto en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999 para el trámite de revisión y adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Al respecto, el Consejo de Estado, ha expresado que:

“el artículo 2º de la Ley 507 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 1997, prescribe que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo para el

estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.

“Cabe anotar que el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, señala que ‘[e]n cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva’.

Del análisis de las referidas y transcritas disposiciones legales se deduce que dentro del procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial es necesario garantizar tanto la concertación interinstitucional y la consulta, que deben desarrollarse antes de la presentación del proyecto ante el concejo distrital o municipal, como el cabildo abierto, que se debe convocar y realizar dentro del trámite de aprobación en la corporación, de tal forma que se trata de requisitos a implementarse en fases distintas y que no se excluyen ni se suplen entre sí.

Es pertinente precisar que, si bien es cierto el artículo 82 de la Ley 134 de 1994 dispone que un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrá presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, también lo es que el artículo 2º de la Ley 507 de 1999 trae una exigencia de carácter especial y específica para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, la misma debe ser aplicada para la revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, tal y como lo precisó esta Sección en sentencia del 24 de mayo de 2012.

En síntesis, la Sala advierte que para la adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial resulta imperativa la convocatoria y realización de un cabildo abierto durante el trámite de aprobación que se surte en el concejo distrital o municipal, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación ciudadana, de tal forma que la omisión de ese deber conlleva a la nulidad del respectivo acuerdo”. (Consejo de Estado Sección Primera. Proceso 2010-00336-02. Sentencia del 19 de septiembre de 2019).

En otro pronunciamiento posterior, el Consejo de Estado reiteró:

“(…) la participación ciudadana es un pilar fundamental para la adopción de los planes de ordenamiento territorial; por lo tanto, el legislador, en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, prescribió que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, los Concejos Municipales o Distritales celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo al estudio y análisis del POT.

(…) es claro que el trámite de revisión de los planes de ordenamiento territorial, impone garantizar, tanto la concertación interinstitucional, como la consulta ciudadana mediante un Cabildo Abierto, que se debe realizar con antelación a la presentación del proyecto de

acuerdo ante el concejo municipal; en consecuencia, se evidencia que se trata de diferentes requisitos que se deben realizar en fases distintas y que no se excluyen ni se suplen entre sí.

(...)

se puede advertir, por una parte, que los artículos 81 y 82 de la Ley 134 de 1994, regulan la oportunidad y la facultad que tiene la ciudadanía para solicitar ante la administración, la celebración de un Cabildo Abierto en términos generales, es decir, para cualquier asunto que se considere de interés o de importancia por parte de la comunidad y, por la otra, encontramos que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, establece de manera obligatoria para la administración, la celebración de un Cabildo Abierto previo a la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial”. (Consejo de Estado Sección Primera. Proceso 2011-00765-02. Sentencia del 26 de noviembre de 2020).

Como lo ha precisado la jurisprudencia atrás referida, es claro que en tratándose de la adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial, durante el trámite que surte el Concejo municipal o distrital en la fase de aprobación del instrumento, esta corporación al igual que como acontece con la administración durante la concertación y consulta de la iniciativa, debe garantizar la participación ciudadana; para lo cual debe convocar a la ciudadanía antes de proceder con el inicio de su estudio y análisis a un cabildo abierto; lo anterior a efectos de que con anterioridad al proceso deliberativo pueda conocer los asuntos que son de interés para la comunidad.

Este cabildo abierto es sustancialmente diferente al que se encuentra regulado en los artículos 81 de la Ley 134 de 1994 y 22 de la Ley 1757 de 2015; lo anterior si se tiene en cuenta que estas normas regulan este mecanismo cuando es activado a iniciativa de la ciudadanía con el propósito de someter a consideración de las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales cualquier asunto de competencia de dichas corporaciones que sea de interés para la comunidad; lo cual solo podrá tener lugar durante el periodo de sesiones ordinarias.

El cabildo abierto que se lleva a cabo en el trámite de adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial, a diferencia del regulado en las normas atrás referidas, debe ser activado obligatoriamente por el concejo municipal o distrital, y su propósito es garantizar la participación ciudadana en la fase de aprobación que se surte ante dicha instancia, so pena de viciar de nulidad el trámite de formación del instrumento; por lo cual se puede adelantar en sesiones ordinarias y extraordinarias a solicitud del alcalde y no está sujeta a las mismas condiciones ni requisitos que se predicen para este mecanismo en las referidas normas; v.gr. número mínimo de ciudadanos que presentan la iniciativa, términos para convocatorias y celebración.

Como ya se puso líneas arriba, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 810 de 2013, si el concejo municipal o distrital no aprueba en noventa (90) días calendario

una iniciativa de revisión del plan de ordenamiento territorial, el alcalde podrá hacerlo por decreto.

En cuanto a la interpretación del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto del 02 de septiembre de 2013. Radicado No. 11001-03-06-000-2013-00397-00 (2162) expresó que:

“(...) por vía general 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”.

154

En igual sentido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 2014 del 20 de febrero de 2014. Radicado 11001-03-06-000-2013-00420-00 (2172), al resolver el problema jurídico relativo a: *“¿cómo funciona la excepción legal que permite al alcalde, en sustitución del concejo, expedir mediante decreto el proyecto de acuerdo que inicialmente conoció la corporación local?,* expresó lo siguiente:

“(...) a. A esta pregunta debe responderse, en primer lugar, que si el concejo vota negativamente el proyecto este se hunde definitivamente y deberá archivarse. En esta hipótesis no cabe en absoluto suponer que el alcalde, contrariando la voluntad negativa expresa del concejo, pudiera convertir el proyecto de acuerdo negado en un decreto. Si procediera de esta manera estaría usurpando la competencia que de manera exclusiva ha atribuido la Constitución Política a los concejos municipales y distritales para, por medio de acuerdos, reglamentar los usos del suelo. No es, pues, este el sentido de las disposiciones en mención.

(...)

b. En segundo lugar puede ocurrir que el concejo deje transcurrir un periodo de 90 días (calendario conforme a la ley 810 de 2003) sin que se pronuncie sobre el proyecto en ningún sentido, es decir, sin que lo niegue ni lo apruebe. Es decir, “no aprueba” ni “adopta” el proyecto de acuerdo. Evidentemente no lo aprobó, pero tampoco lo ha negado, pues no adelantó el procedimiento conducente a ese resultado de acuerdo con el reglamento, procedimiento que requiere naturalmente de un proceso de votación a ese propósito según arriba se explicó. Esta es la situación a la que parece referirse tanto la ley 810 de 2003 (“el

concejo no aprueba en noventa (90) días calendario”) como el decreto 4002 de 2004 (Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión al Concejo... sin que este la adopte).

El propósito de las normas en análisis es impedir que el silencio, la abstención o la indecisión del Concejo en torno a la iniciativa de revisión o modificación del POT paralice a la administración sin explicación ni justificación alguna y sin asumir la responsabilidad política consiguiente. En este sentido dichas disposiciones parecen seguir la lógica del procedimiento establecido en la ley 388 de 1997 para la adopción inicial de los planes de ordenamiento territorial, en la cual se regula con claridad inobjetable la competencia subsidiaria de los alcaldes. (...)”.

Por consiguiente, si el concejo se abstiene de votar el proyecto para decidir si se aprueba o se rechaza, por ministerio de la ley la inactividad del concejo tiene el efecto de transferir su competencia al alcalde quien, sin hacerle modificaciones, podrá convertir el proyecto de acuerdo en un decreto. La ley ha otorgado al alcalde esta facultad excepcional como una competencia subsidiaria de la Administración frente al silencio del Concejo, en consideración a la importancia económica y social del POT, y a que las revisiones del POT tienen por objeto adaptar los planes de la administración a las circunstancias dinámicas y cambiantes de la ciudad.”

c. En tercer lugar puede ocurrir que el concejo, al considerar el proyecto, adopte una decisión distinta de la de aprobarlo o negarlo y se cumpla el mencionado término de los 90 días. Esto podría ocurrir si el Concejo, por ejemplo, aprueba una propuesta para pedir al Alcalde Mayor que convoque a sesiones extraordinarias para poder debatir más ampliamente el proyecto. En esta hipótesis sería cierto que el concejo, sin haber negado el proyecto, no lo adoptó ni lo aprobó, es decir, se cumplirían los supuestos de la ley 810 de 2003 y del decreto 4002 de 2004. Y, en consecuencia, el alcalde quedaría habilitado para expedir el decreto que incorpore el texto del proyecto de acuerdo”.

La mencionada disposición normativa se encuentra recogida en términos similares en el segundo inciso del artículo 2.2.2.1.2.3.5. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020, disposición que adicionalmente precisa el momento a partir del cual debe empezar a contabilizarse el mencionado plazo de noventa (90) días calendario, en los siguientes términos si “(...) *transcurridos noventa (90) días calendario desde la presentación del proyecto de revisión o modificación del plan de ordenamiento territorial - POT o de alguno de sus contenidos al concejo municipal o distrital sin que este apruebe, el alcalde podrá adoptarlo por decreto.*”.

Ahora bien, el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 establece que “(...) *en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.*”.

En aplicación de la norma antes transcrita, la Corte Constitucional ha sostenido que los días calendario se contabilizan teniendo en cuenta todos los días en forma corrida sin excluir domingos o feriados.

De otro lado, el artículo 60 de la referida Ley 4 de 1913 precisa que “(...) *cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día*”.

De esta manera, los noventa (90) días contemplados en el artículo 12 de la Ley 810 de 2013, empezarán a contabilizarse “*desde la presentación del proyecto*” del POT ante el Concejo, y se entiende que dentro de ellos están comprendidos todos los días sin excluir domingos ni feriados.

156

En cuanto al carácter improrrogable y perentorio del plazo otorgado en la ley para que el concejo municipal o distrital se pronuncie frente a la aprobación de la revisión de un plan de ordenamiento territorial es preciso señalar que el artículo 12 de la mencionada ley, otorgó una facultad al alcalde municipal o distrital para aprobar el plan de ordenamiento territorial por decreto, en el evento en que el concejo municipal o distrital no lo hiciera dentro del plazo de noventa (90) días calendario.

Teniendo en cuenta la importancia de la aprobación del plan de ordenamiento territorial para la organización y el desarrollo de una entidad territorial, y con el propósito de garantizar la preponderancia que el ordenamiento jurídico le otorga a este instrumento de planificación, es necesario hacer una interpretación taxativa y teleológica del término otorgado en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 a los Concejos municipales y distritales para el estudio y aprobación de una revisión general del plan de ordenamiento territorial.

En ese sentido, permitir una suspensión o prórroga del término perentorio allí consagrado, desconocería la intención del legislador de priorizar el trámite de estudio y aprobación de una revisión general del POT ante su relevancia en la organización y desarrollo de un determinado territorio.

De expuesto se infiere que, si el concejo municipal o distrital en comisión o en plenaria, decide no aprobar el proyecto de acuerdo de revisión o modificación del Plan de ordenamiento territorial, el alcalde no podrá adoptarlo por decreto, pues estaría contrariando y desconociendo las facultades constitucionales y legales de esa corporación administrativa; ahora bien, si transcurrido el término de noventa (90) días calendario el concejo guarda silencio, se abstiene de votar el proyecto bien sea positiva o negativamente, o adopta una decisión distinta sobre su aprobación o negación, la competencia para adoptar el instrumento se transfiere de manera subsidiaria al alcalde quien podrá hacerlo mediante decreto.

Ahora bien, en cuanto a la competencia del Alcalde para expedir mediante decreto el Plan de Ordenamiento Territorial, una vez transcurrido el término legal, la Sección Primera del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de examinar como problema jurídico si “¿es nulo el decreto expedido por un alcalde municipal por medio del cual introdujo en el Plan de Ordenamiento Territorial modificaciones que no cumplieron las etapas de participación democrática y de concertación interinstitucional?”, respecto de lo cual indicó lo siguiente:

“La Sala observa que la parte actora no citó norma alguna que obligue a los alcaldes a someter a consulta ciudadana tales modificaciones, como tampoco la que los obligue a adoptar sin modificación alguna los proyectos inicialmente presentados por ellos a los Concejos. En cambio, la Sala encuentra que los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, en su orden, se refieren a que antes de la presentación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el procedimiento allí previsto; y a que el proyecto del POT, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación y, finalmente, que el artículo 26 ibidem autoriza al alcalde para que transcurrido el término de 60 días sin que el concejo haya aprobado el proyecto del POT, lo adopte por decreto, sin consideración adicional alguna al transcurso del mencionado término que, como ya se dijo, debe entenderse referido a días calendario.”¹¹

157

De otro lado y de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 734 de 2002, “*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”, es deber de todo servidor público declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

El anterior enunciado normativo guarda relación con el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 - Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, el cual dispone que, cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido, y para el efecto enlista una serie de circunstancias que el legislador considera constituyen causales de impedimento para el adecuado ejercicio de la función pública.

Por su parte el artículo 12 ídem, regula el trámite de los impedimentos, y señala que corresponde al servidor público que considera que se presenta alguna de las causales contempladas en el mencionado artículo 11 ibídem enviar dentro de los tres (3) días

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: Martha Sofía Sanz Tobón, Bogotá, D.C., Bogotá D.C., 4 de septiembre de 2008, radicación número: 25000-23-24-000-2002-01097-02, Actor: Concejo Municipal de Facatativá, demandado: Alcalde del Municipio de Facatativá

siguientes a su conocimiento de la actuación, escrito motivado a su superior, quien decidirá de plano dentro de los diez (10) días siguientes. Si la autoridad competente acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, a efectos de lo cual, podrá designar un funcionario ad hoc.

Así mismo, esta norma señala que la actuación administrativa que adelanta el servidor público que se declara impedido se suspenderá desde la manifestación del impedimento hasta cuando éste se decida y que a falta de dicha manifestación cualquier persona puede presentar una recusación. En este último caso, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación; y, vencido este término, se seguirá el trámite señalado para los impedimentos.

No obstante, para el trámite de estudio y aprobación de la revisión general del plan de ordenamiento territorial se rige por las previsiones contenidas en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, según el cual los concejos municipales o distritales cuentan con un término perentorio de noventa (90) días calendario para el efecto, so pena de que el Concejo Distrital pierda su competencia para pronunciarse sobre el particular.

En ese sentido y, puesto que, el mencionado artículo 12 ídem constituye una norma especial que adicionalmente consagra una sanción para la autoridad administrativa que permite que se agote el periodo de tiempo allí previsto sin que ésta se pronuncie sobre el particular, sanción consistente en quitarle la competencia para tomar la respectiva determinación, la referida disposición debe aplicarse de manera preferente y excluyente respecto de las disposiciones contenidas en el artículo 12 del CPACA.

Adicionalmente, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, al contemplar el término máximo con que cuentan los honorables concejales para pronunciarse respecto de la revisión general del plan de ordenamiento territorial, so pena de perder la competencia para pronunciarse sobre el particular no prevé excepción alguna.

En consecuencia, los impedimentos y recusaciones que se presenten en el trámite de estudio y aprobación de la revisión del Plan de Ordenamiento deben analizarse y resolverse dentro del término de los noventa (90) días que contempla el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, sin que sea posible suspender dicho término.

Conclusiones.

Con fundamento en los criterios señalados, se comprende que el Ordenamiento territorial, a su vez puede ser visto como una función pública, atribuida a los entes territoriales, según lo enmarca la Constitución, la ley y principios como la autonomía territorial al igual que la concurrencia entre las entidades y niveles de gobierno, puesto que ellos aparte de ser autónomos en la construcción de estas herramientas, son también los encargados entorno a su implementación y estructura, dado que son los conocedores principales de las necesidades

y los cambios que se pueden encontrar en el interior de cada una de las administraciones territoriales.

No obstante, es menester señalar que, si bien se evidencia una autonomía en la construcción, desarrollo e implementación del POT, no se puede olvidar que este a su vez debe ir acorde a los parámetros dados por el legislador ilustrados en la Ley 1454 de 2011, en donde se definen las competencias de la Nación y las entidades territoriales, endilgadas a partir de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Enmarcado en lo anterior, es posible señalar que en lo referente a la excepción legal del alcalde para expedir el Decreto correspondiente al POT, se evidencia que este se sustenta por una parte en la participación ciudadana la cual constituye un pilar fundamental tratándose del trámite para la aprobación del plan de ordenamiento territorial, debiendo ser observado en todas sus fases a lo largo de su trámite, lo que incluye la etapa de aprobación que surte el Concejo municipal o distrital.

159

Este pilar puede verse materializado a través de un mecanismo constitucional denominado Cabildo abierto el cual al tratarse de la adopción y revisión del plan de ordenamiento territorial, durante el trámite que surte el Concejo municipal o distrital en la fase de aprobación del instrumento, esta corporación al igual que como acontece con la administración durante la concertación y consulta de la iniciativa, debe garantizar la participación ciudadana; para lo cual debe convocar a la ciudadanía antes de proceder con el inicio de su estudio y análisis a un cabildo abierto; lo anterior a efectos de que con anterioridad al proceso deliberativo pueda conocer los asuntos que son de interés para la comunidad.

Cabe resaltar que dicha facultad puede ser objeto de sanciones a la entidad, en caso de observarse en virtud de lo contemplado en la Ley 810 de 2003 en su artículo 12, si vencido el término perentorio de noventa (90) días calendario, este no lleva a cabo pronunciamiento alguno sobre esta temática, pues en estos eventos como sanción perdería la competencia para tomar determinación alguna sobre el particular.

Bibliografía.

- Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Primera en sentencia 25000-23-24-000-2010-00638-01 del 14 de junio de 2018
- Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto No. 11001-03-06-000-2018-00153-00 del 16 de octubre de 2018
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta en sentencia 05001-23-31-000-2008-00254-01 del 22 de marzo de 2018

- Consejo de Estado Sección Primera Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Proceso 2010-00336-02
- Constitución Política de Colombia.
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1232 de 2020
- Ley 134 de 1994
- Ley 1437 de 2011 - Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA
- Ley 1757 de 2015
- Ley 4 de 1913
- Ley 507 de 1999
- Ley 734 de 2002
- Ley 810 de 2003
- Ley 810 de 2013
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto del 02 de septiembre de 2013. Radicado No. 11001-03-06-000-2013-00397-00 (2162)
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 2014 del 20 de febrero de 2014. Radicado 11001-03-06-000-2013-00420-00 (2172),
- Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 28 de enero de 2021. Radicado 25000-23-24-000-2011-00362-02