

2016EE0119543



Bogotá D.C.,

Señor

JUAN DAVID LOPEZ CASTRO

Email: juandavidlopezcastro@gmail.com

Calle 12 No. 10-48 / Oficina 302 - 310

Sogamoso, Boyacá.

Asunto: Radicado 2016ER0084054. Solicitud de concepto sobre vigencia del POT – Ley 1551 de 2012

Respetado Señor Lopez.

En atención a la comunicación radicada según el número del asunto, mediante la cual manifiesta que hay un limbo jurídico entre lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004 y el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, en cuanto a que los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años, frente a lo cual solicita concepto a este Ministerio a través de las siguientes preguntas:

1. *“¿Cuándo es el momento oportuno para dar inicio a las revisiones de largo plazo del EOT?”*
2. *“¿Se debe dar aplicación a la ley posterior en el tiempo o a la anterior pero que regula de manera especial la materia?”*

Tal como lo consigna en su escrito, el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, estableció las vigencias mínimas de cada uno de los contenidos del POT y el momento en que se puede emprender la revisión de cada uno de ellos, señalando lo siguiente:

“Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

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

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

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

(...)

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

(Subrayas y resaltado fuera de texto.)

Adicionalmente, el Decreto 1077 de 2015, *Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”, en cuanto a la revisión del POT establece lo siguiente:

“ARTICULO 2.2.2.1.2.6.1 Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o 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”

(Subrayas y resaltado fuera de texto.)

Por su parte, el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012¹, estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

Dado que la Ley 1551 de 2012 no deroga ni explícita ni implícitamente en su totalidad el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004), es necesario armonizar estas dos disposiciones, de acuerdo con el pronunciamiento hecho por el Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil con radicado No. 11001-03-06-000-2013-00397-00(2162) del 02 de septiembre de 2013, el cual señala lo siguiente:

“En primer lugar, la expresión “será presentado” implica un mandato a las autoridades municipales competentes para formular y adoptar la revisión de los planes de ordenamiento territorial... En segundo lugar, el término de doce (12) años, que en el artículo 2º de la ley 902 de 2004 se establecía “como mínimo”, es ahora el término común y uniforme para

¹ Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

todos los planes de ordenamiento territorial. En consecuencia, la vigencia del POT distrital, dispuesta en el decreto distrital 469 de 2003 con fundamento en el artículo 28 original de la ley 388 de 1997, equivalente a cuatro (4) periodos constitucionales de la administración distrital, ha de entenderse modificada por el artículo 6º de la ley 1551 de 2012, que redujo dicha vigencia a doce años, equivalentes a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales. En tercer lugar, dado que la ley 1551 no deroga explícita ni implícitamente, en su totalidad, el numeral 1 del artículo 28 de la ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2º de la ley 902 de 2004), esta última disposición, modificada por la Ley 1551 únicamente en cuanto a la vigencia del contenido estructural del plan, admite ser leída para su armonización con la precedente así:

"Artículo 28 ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2º de la ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente: "Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

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

Así las cosas, al realizar una interpretación sistemática de las disposiciones citadas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado se concluye que la norma contenida en la Ley 1551 de 2012, impone un término de 12 años para revisar el POT equivalentes a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, contados de la forma como la Ley 388 de 1997 lo prescribe de acuerdo con lo explicado anteriormente.

En este orden de ideas, el vencimiento de la vigencia de largo plazo del POT marca el momento a partir del cual se activa el deber de la administración de iniciar la formulación de su revisión general, esto para garantizar que los Planes de Ordenamiento Territorial, entendidos como instrumentos que determinan el modelo de ocupación del espacio, sean ajustados periódicamente para corregir defectos y atender las nuevas necesidades y realidades que se presenten en la jurisdicción municipal.

En este sentido, el periodo de los 12 años -equivalente a tres periodos constitucionales- no constituye un término a partir del cual expire la competencia de la administración para emprender la revisión general, sino el plazo en el que se activa el deber que la misma tiene frente a la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Interpretar lo contrario equivaldría, de una

parte, desconocer el efecto útil² de la norma -Ley 1551 de 2012- que pretende imponer a las administraciones el deber de revisar los POT periódicamente y, de otra parte, vaciar de contenido las cláusulas de competencia del concejo municipal y de la administración municipal -C.P. art. 313 numeral 7- en lo que respecta a la regulación del suelo, las cuales quedarían supeditadas al vencimiento de un nuevo plazo incierto.

Así las cosas, la única limitante temporal que existe para la revisión de los POT es el término de sus vigencias, pues se debe esperar su vencimiento para realizar el correspondiente ajuste. De modo que si el POT ha cumplido la vigencia de todos sus contenidos, se activa la facultad/deber de la administración municipal de iniciar la revisión, sin que dicha competencia expire o se encuentre limitada a plazos legales, pues en tanto se trata de una función derivada de la autonomía territorial para regular usos del suelo no se encuentra sujeta a plazos perentorios.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Cordialmente,

ALONSO CARDENAS SPITTIA
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: H/Cortés

Revisó: F/Marquez - D. /Cuadros

² Sobre el principio de efecto útil ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Enrique Gil Botero, 14 de mayo de 2014: "el principio del efecto útil de las normas tiene como finalidad no sólo garantizar la interpretación conforme a la Constitución, sino, de igual forma, evitar confusión e incertidumbre entre los operadores jurídicos". En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia T-001 de 1992: "El conocido principio de interpretación de las normas jurídicas, a partir del "efecto útil" de éstas, enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero".

³ Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.