

# CURSO PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Escuela Virtual de Participación Ciudadana  
**Chía Educada · Chía Participa**

## **MODULO 2** **ORDENAMIENTO TERRITORIAL** **COLOMBIANO**

**AUTORES: LUZ DARI ZAMBRANO CALVACHE, LUIS  
MÉNDEZ DÍAZ, NELSON CAMILO SUAREZ URIBE, IVÁN  
DARÍO BAUTISTA BUITRAGO**

## Alcaldía Municipal de Chía “Chía Educada, Cultural y Segura” 2020 – 2023

**Alcalde**  
**Luis Carlos Segura Rubiano**

**Secretario de Participación Ciudadana y Acción Comunitaria**  
**Yexón Alexis Mojica**

**Secretario de Planeación**  
**Camilo Andrés Cantor González**

**Director de Ordenamiento Territorial y Plusvalía**  
**Orlando Hernández Cholo**

**Coordinadora de la Escuela Virtual de Participación Ciudadana “Chía Educada – Chía participa”**  
**Helem Alejandra Sánchez Sánchez**

**Tutores del Modulo**

**Luz Dari Zambrano Calvache**  
Profesional Universitario - Dirección de Ordenamiento Territorial y Plusvalía

**Luis Méndez Díaz**  
Profesional Universitario - Dirección de Ordenamiento Territorial y Plusvalía

**Nelson Camilo Suarez Uribe**  
Contratista - Dirección de Ordenamiento Territorial y Plusvalía

**Iván Darío Bautista Buitrago**  
Profesional Especializado - Dirección de Ordenamiento Territorial y Plusvalía

**Este documento fue realizado en el marco de la estrategia “Escuela Virtual de Participación Ciudadana Chía Educada – Chía participa” como una herramienta pedagógica en el marco del proceso de Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial**



Reconocimiento- NoComercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales.

## MODULO 2

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

### ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

#### PROPÓSITO

Dotar a los participantes de las nociones básicas del ordenamiento territorial y su evolución normativa en Colombia, desarrollando los principales elementos que lo componen y permiten su ejecución.

#### ALCANCE

En esta lección se analizarán conceptos básicos como organización político – administrativa de Colombia, el desarrollo normativo que ha tenido el ordenamiento territorial, la clasificación de los planes de ordenamiento territorial, sus componentes, contenido, etapas de revisión y ajuste, las principales determinantes del ordenamiento territorial y los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo territorial, profundizando los aspectos más relevantes sobre el ordenamiento en aras de brindar herramientas básicas a los participantes para que ahonden su conocimiento sobre esta temática.

#### CONTENIDOS

1. Organización político - administrativa de Colombia.
2. Desarrollo normativo del ordenamiento territorial en Colombia.
3. Tipos de Planes de Ordenamiento Territorial.
  - 3.1. Componentes del POT.
  - 3.2. Etapas de revisión y ajustes.
4. Determinantes de ordenamiento territorial.
5. Instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo territorial.

#### PALABRAS CLAVE

Plan de Ordenamiento Territorial, normatividad, componentes, revisión y ajuste, determinantes e instrumentos.

## 1. ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA



3

En la Constitución Política de Colombia se estableció en su artículo 1 que:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

El Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia señala expresamente cuáles son las Entidades territoriales en las que se divide el territorio colombiano, reconociendo como tales a los Municipios, Distritos, Departamentos y territorios Indígenas, además, posibilita a la Ley para la creación de Regiones y Provincias que cuenten con el mismo rango. Por su parte el Artículo 311 de la Constitución Nacional determina las Competencias que le serán atribuidas a los Municipios, y reconoce el carácter fundamental que este tiene frente a la demás Entidades territoriales en la división Político Administrativa del Estado, de la misma manera el Artículo 298 consagra las funciones del Departamento.

Actualmente, Colombia está organizada territorialmente por departamentos, municipios y distritos, principalmente. Otras divisiones especiales son las provincias, las entidades territoriales indígenas y los territorios colectivos.

Un municipio es una entidad territorial organizada administrativa y jurídicamente. Es dirigido por la figura de un alcalde, quien gobierna junto con un concejo municipal; ambas figuras son elegidas por voto popular. Colombia cuenta con 1123 municipios.

Ubicados entre la nación y el municipio, los departamentos son encabezados por un gobernador encargado de la administración autónoma de los recursos otorgados por el Estado. Tienen autonomía en el manejo de los asuntos relacionados con su jurisdicción y funcionan como entes de coordinación entre la nación y los municipios. Los administra un gobernador y una asamblea de diputados elegidos en elecciones populares. En Colombia existen 32 unidades departamentales.

Los distritos son entidades territoriales con una administración especial. Por su importancia nacional, en Colombia el artículo 322 de la Constitución declaró a Bogotá como Distrito Capital; el artículo 328 reconoce a Cartagena de Indias como Distrito Turístico y Cultural, a Santa Marta como Distrito Cultural e Histórico, a Barranquilla como Distrito Especial Industrial y Portuario y a Buenaventura y Tumaco como Distritos especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Además de los Distritos reconocidos constitucionalmente, legalmente se han reconocido el Distrito a Riohacha, Capital del departamento de La Guajira, a través de la ley 1766 de 2015 como Distrito Especial Turístico y Cultural, así mismo con la ley 1875 de 2017 reconoce al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia y a través de la ley 1933 de 2019 se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios

Las provincias son divisiones territoriales intermedias entre departamentos y municipios. En Colombia no es muy común esta figura administrativa.

Las entidades territoriales indígenas son gobiernos locales indígenas que ocupan alguna porción departamental o municipal. Por su parte, los territorios colectivos han sido adjudicados a la población afrocolombiana que predomina en la zona Pacífico, permitiéndole organizarse de formas asociativas comunitaria y empresarial.

El mapa político de Colombia ha sufrido diversas modificaciones. Las cuales inician con la llegada de los españoles al continente americano, sentando las bases de la actual división política nacional.

Con la conquista de nuevos territorios, se fueron ampliando y creando nuevas gobernaciones, desde la instauración del virreinato de Nueva Granada en 1717, un sistema político republicano federal en 1858, con el nombre de Estados Unidos de Colombia, hasta la República de Colombia

en 1886, donde los estados soberanos pasan a ser departamentos: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima.

Además, con la nueva constitución de 1991, las intendencias y comisarías existentes se categorizaron en departamentos, para así constituir el territorio colombiano con un total de 32 entidades. Y desde entonces permanece igual, sólo se han erigido nuevos municipios.<sup>1</sup>

La organización territorial de Colombia, a partir de las reformas introducidas por la Constitución Política de 1991, obedece al carácter descentralizado que adoptó con las mismas el Estado Colombiano, y lo que se buscó fue el fortalecimiento de las Instituciones y la eficiencia en la prestación de servicios a la población para así satisfacer sus necesidades básicas; para cumplir con esta meta la organización Político – Administrativa se encuentra dividida en tres niveles, central, intermedio y descentralizado, los cuales están representados respectivamente en el ordenamiento territorial como Nación, Departamento y Municipio respectivamente, esta división, pretende hacer más claro el traslado de las funciones y competencias del Estado a los demás niveles, para que estos puedan realizar una gestión adecuada aprovechando las condiciones de proximidad con la población así como los recursos que puede generar autónomamente cada Entidad territorial.

5

## 2. DESARROLLO NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

La planeación urbana en el país en los últimos 50 años se ha desarrollado fundamentalmente bajo estas figuras:

- Código de policía básicamente para el cumplimiento de normas de tipo sanitario.
- Plano regulador adoptado por la ley 88 de 1947
- Plan Integral de Desarrollo (PID) de la ley 61 de 1978
- Plan de Desarrollo municipal (PMD) de la ley 9 de 1989 conocida como la ley de reforma urbana – Reglamento de usos del suelo
- Constitución Política de Colombia, 1991 – Artículo 313 funciones de los concejos municipales
- Ley orgánica 152 de 1994 – Planes de desarrollo y plan de ordenamiento territorial
- Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial. POT.
- Ley 1454 de 2011 Orgánica de ordenamiento territorial.

<sup>1</sup> Tomado y adoptado del documento ESTA ES COLOMBIA-ESTRUCTURA DEL ESTADO, ¿Cómo es la organización político-administrativa de Colombia? link: <https://www.colombia.co/pais-colombia/estructura-del-estado-colombiano/como-es-la-organizacion-politico-administrativa-de-colombia/>

Principales Normas Vigentes en materia de Ordenamiento Territorial:

|                                       |                                 |   |
|---------------------------------------|---------------------------------|---|
| Planeación y Ordenamiento Territorial | <b>Decreto-Ley 1333 de 1986</b> | Código del régimen municipal y departamental.   |
|                                       | <b>Ley 9 de 1989</b>            | Regula lo atinente a planes de desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes.  |
|                                       | <b>Ley 99 de 1993</b>           | Reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.  |
|                                       | <b>Ley 152 de 1994</b>          | Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. |
|                                       | <b>Ley 388 de 1997</b>          | Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.         |
|                                       | <b>Ley 614 de 2000</b>          | Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.   |
|                                       | <b>Ley 810 de 2003</b>          | Modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos   |
|                                       | <b>Ley 1228 de 2008.</b>        | Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.   |

|  |                                    |  |
|--|------------------------------------|--|
|  | <b>Ley 1454 de 2011</b>            | Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización política administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento. |
|  | <b>Ley 1625 de 2013</b>            | Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.  |
|  | <b>Acto Legislativo 2 de 2020.</b> | Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Se crea la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial.  |
|  | <b>Decreto 1076 de 2015</b>        | Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.   |
|  | <b>Decreto 1077 de 2015</b>        | Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.  |

**NOTA:** Las normas mencionadas son los principales preceptos que aplican en materia de ordenamiento territorial, existiendo otras que tienen incidencia en la temática o que han regulado temas específicos al respecto.

## 2.1. Plan de Ordenamiento Territorial - POT:

Instrumento técnico, participativo y normativo para planificar y ordenar el desarrollo físico del territorio, que los municipios y distritos deben adoptar aplicando la Ley 388 de 1997, la cual en su artículo 9 lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

El POT es la norma que contiene todas las decisiones que se toman para ordenar el territorio en temas, entre otros como:

- Clasificación del territorio para definir hasta dónde, cómo y por qué crecerá la zona urbana, cuál será el territorio que se destinará para las actividades agrícolas, pecuarias y otras que se adelanten en las áreas rurales y cuál es el territorio que se debe destinar para la protección de los recursos naturales (bosques, nacimientos, corrientes hídricas, etc.).
- Localización de vías y definición de características como tamaño, jerarquía, componentes, etc. y establecer si las que existen son



suficientes o si se necesitan más para facilitar la movilidad dentro de la zona urbana y la rural y la conexión con otros municipios.

- Localización de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios en la zona urbana y la rural. Como parte de esta labor se deben identificar las redes y los lugares donde se localizará el relleno sanitario, la escombrera, la planta de tratamiento de agua potable y la de tratamiento de aguas negras, entre otras, además debe señalarse la forma en que éstas se deben proteger para que funcionen adecuadamente.
- Zonificación del uso del suelo para identificar las zonas destinadas a vivienda y las áreas tanto en la zona urbana como en la rural donde se deben localizar todas las actividades productivas.
- Localizar los equipamientos colectivos y espacios públicos existentes y señalar las acciones que se requieren para mejorar sus instalaciones físicas. Así mismo, se deben definir los lugares donde se construirán los nuevos equipamientos y espacios públicos que requiere la población del municipio (actual y futura) en la zona urbana y en la rural.
- Reconocimiento y delimitación de las zonas que deben protegerse porque presentan amenaza por inundación o deslizamiento, de las áreas que se deben destinar a la protección de los recursos naturales y, en general, de todas las que son importantes para un medio ambiente sano.
- Reconocimiento y delimitación de las áreas que se deben destinar a la protección del patrimonio histórico y cultural, porque son testimonio del desarrollo y la evolución del asentamiento.

## 2.2. Tipos de Planes de Ordenamiento Territorial

Cuando se menciona el término Plan de Ordenamiento Territorial, se hace referencia a todas las categorías, las cuales son: Esquema de Ordenamiento Territorial **EOT**, Plan Básico de Ordenamiento Territorial, **PBOT** y Plan de Ordenamiento Territorial, **POT** y se adoptan de acuerdo a la cantidad de población que contiene cada municipio.

### a) ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT)

Deben ser elaborados los Municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

### b) PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT)

Deben elaborarlos los Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.

### c) PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

Deben elaborarlos los Municipios con población superior a 100.000 habitantes.

### 2.3. Planificación del Territorio Colombiano – Multi escalas

Los procesos de planificación territorial, en Colombia, se estructuran desde cuatro perspectivas principales, que comprenden materias complementarias y diferentes vigencias temporales:

El ordenamiento territorial, está regido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 que dicta las normas para la organización político administrativa del territorio colombiano y define las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, y la ley 388 de 1997, que entre sus principales objetivos se destaca el establecimiento de los mecanismos que le permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio. Además, recientemente, el Acuerdo 10 de 2016 COT-CEI estableció los lineamientos para la elaboración de los planes de Ordenamiento Departamental POD.

El ordenamiento ambiental, base y soporte del ordenamiento territorial, derivado de la Ley 99 de 1993 y del Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales Renovables), que establece las directrices y orientaciones para la protección, el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

La planeación del desarrollo, regida por la Ley 152 de 1994, enfocada a la planificación económica y social y la orientación de los recursos públicos del territorio, y que tiene como principal instrumento los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales.

La planeación sectorial, constituida por las políticas y los planes de cada uno de los sectores que componen las actividades que se realizan en los territorios (rurales y agropecuarias, minero energéticas, industriales, sociales, de infraestructura, entre otros), la cual ha desarrollado su propia gama de instrumentos de planificación y gestión.

El ordenamiento territorial, además de procurar la armonía entre las actividades humanas, el uso de los recursos naturales y la ocupación del territorio, busca generar las condiciones para concertar y articular las políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

El Sistema multinivel de planes de desarrollo y ordenamiento territorial y planes sectoriales se puede apreciar en la siguiente ilustración, que destaca al departamento como el nivel de intermediación y de articulación de la planificación nacional y regional con la planificación metropolitana, distrital y municipal.

**Ilustración 28: El departamento articulador de los niveles e instrumentos para la planificación del territorio<sup>2</sup>**



## 2.4. Otros instrumentos de planificación.

### 2.4.1. Ordenamiento Territorial Departamental

El ordenamiento territorial es 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 política administrativa del Estado en el territorio. Su objetivo es facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Ley 1454 de 2011, artículo 2).

La competencia del departamento: Con la adopción de la LOOT se dotó a los Departamentos de una competencia primordial para el ordenamiento territorial del país y el proceso de descentralización, reconociendo su importancia como nivel intermedio de la planificación, y como articulador de los niveles y sectores de la escala nacional y la municipal.

Los instrumentos y procesos para el ejercicio de la competencia: los instrumentos concebidos por la LOOT para el ejercicio de dicha competencia tienen su propia lógica de funcionamiento: Están constituidos por políticas, directrices, estrategias, planes de ordenamiento, programas y proyectos que definen la visión territorial, las reglas del juego para su

<sup>2</sup> Tomada del documento LECCIÓN 3.1 ¿Cómo se planifica el territorio? UPME, <https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/departamental-modulo3-1.html>.

manejo y las actuaciones requeridas en el territorio. Así mismo, para su formulación, adopción e implementación, estos instrumentos requieren de un proceso participativo y consensado entre la gobernación departamental, los municipios, distritos, áreas metropolitanas, autoridades ambientales, entidades del nivel nacional y demás instancias y actores del ordenamiento.

#### **2.4.2. Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial – PEMOT.**

El PEMOT, es el instrumento mediante el cual la Ley 1625 de 2013 dotó a las Áreas Metropolitanas para que planificaran aquellos hechos metropolitanos que determinan el ordenamiento territorial de aquellos municipios que la integran.

11

Es así como este instrumento de planificación, asume los contenidos del PIDM y busca mediante directrices estratégicas y proyectos detonantes, trazar la ruta para un escenario deseable de desarrollo metropolitano.

El PEMOT traza unas directrices de carácter estratégico que direccionarán el logro del escenario de desarrollo metropolitano deseable, el cual está fundamentado en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio, considerando los atributos de cada municipio que conforman el área metropolitana, ofreciendo a su vez, una visión y estrategias que desde la escala metropolitana muestre una integralidad cuyo objeto es reforzar la cultura metropolitana.

Con la expedición del PEMOT el territorio metropolitano busca ser un medio que propenda por el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible 2030 adoptado por la ONU.

#### **2.5. Principios De Ordenamiento Territorial contenidos en la Ley 388 de 1997.**

1. La función ecológica de la propiedad, trae consigo una serie de limitaciones en pro de garantizar el desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.

La prevalencia del interés general se concreta de manera particular en el artículo 58 de la Carta y en materia de derecho urbanístico implica que “el legislador puede regular los usos del suelo, intervenir sobre las actuaciones de los particulares (limitando o fijando las condiciones en las cuales éstos pueden utilizar el suelo y ejercer el derecho de propiedad) con el fin de satisfacer el interés general.

3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

El reparto equitativo de cargas y beneficios es uno de los principios del ordenamiento territorial colombiano, el cual se garantiza mediante la aplicación de distintos mecanismos como lo son las unidades de actuación urbanística, las cesiones urbanísticas

obligatorias y la venta y transferencia de derechos de construcción y desarrollo y sus títulos representativos, entre otros.

A través de este principio se logra lo siguiente:

- Financiar las obras de urbanización con cargo a los incrementos en los precios del suelo producidos por la acción o actuación urbanística respectiva, así como la asignación específica de las normas de uso de suelo y la edificabilidad, representada en índices de ocupación o construcción o derechos de construcción y desarrollo.
- Obtener suelo necesario para áreas protegidas, infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas, equipamientos sociales
- Procurar un tratamiento igual a los propietarios de suelo involucrados en una operación urbana.

12

En cumplimiento de estos principios, el POT debe promover la gestión territorial, es decir, incentivar a todos los habitantes para que participen en su ejecución, pues la construcción del territorio es una responsabilidad colectiva y no recae solamente en las instituciones públicas. De tal modo que para participar es clave que se tenga en cuenta el rol que cumple cada institución y cada ciudadano:

- La Alcaldía tiene la función de formular el POT y velar porque se cumpla. También se encarga de construir y hacer mantenimiento a las vías, los colegios, los parques, los centros y puestos de salud y, en general, de todas las infraestructuras que son de uso público. De igual manera, tiene la misión de apoyar a los que más lo necesitan, como las A familias localizadas en zonas de alto riesgo.
- Todos los Habitantes del municipio deben cumplir con el uso del suelo que le fue asignado a su predio, implementar las normas (alturas, retiros, área de lote, etc.) cuando vayan a construir o mejorar su vivienda, dejar los retiros que se requieren para ampliar una vía o para proteger el medio ambiente, evitar la contaminación con la disposición inadecuada de basuras, entre otras cosas.
- Los Campesinos deben cultivar aquellos productos que se relacionan con el uso del suelo que fue asignado a su predio, implementar las normas (alturas, área de lote, etc.) cuando vayan a construir o mejorar su vivienda, garantizar que los nacimientos, los ríos y quebradas siempre se conserven arborizados y evitar la tala de árboles en zonas de parques naturales y demás áreas protegidas
- Los Mineros deben participar de la implementación del POT por medio del manejo adecuado de los residuos (sólidos y líquidos) que produce su actividad, para evitar la contaminación del suelo y el agua, además pueden garantizar que ríos y quebradas se conserven arborizados al evitar realizar su actividad en zonas que el código de Minas establece como prohibidas.

- Los Comerciantes deben cumplir con el uso del suelo que fue asignado al lugar donde se localiza su establecimiento, evitar la invasión del espacio público en desarrollo de su actividad, implementar las normas (alturas, retiros, área de lote, etc.) cuando vayan a construir o mejorar su establecimiento y evitar la contaminación de ríos y quebradas con residuos o del entorno con ruidos y avisos no permitidos.

### 2.5.1. Principios consagrados en la Ley 1454 de 2011 (artículos 3 y 27).

- Soberanía y unidad nacional
- Autonomía.
- Descentralización.
- Integración.
- Regionalización.
- Sostenibilidad.
- Participación.
- Solidaridad y equidad territorial.
- Diversidad.
- Gradualidad y flexibilidad.
- Prospectiva.
- Paz y convivencia.
- Asociatividad.
- -Responsabilidad y transparencia.
- Equidad social y equilibrio territorial.
- Economía y buen gobierno.
- Multietnicidad.

13

Los principios podrán conocerse a profundidad en el siguiente link:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20conceptuales%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental%20-%20MVCT.pdf>

### 2.6. El objeto del Ordenamiento Territorial (OT)

En la Ley 388 de 1997 (art. 6) se establece que el objeto principal del ordenamiento territorial de los municipios y distritos es “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”. 2

El objetivo principal que debe perseguirse con el POT es que el crecimiento económico y social se articule con el uso y la construcción física del territorio, con miras a consolidar municipios equitativos, competitivos, funcionales y con alto nivel de vida para sus habitantes. Además, debe servir para ver a los municipios vecinos como socios y para valorar el medio ambiente como una dimensión estratégica para garantizar el desarrollo local.

2 Se podrá profundizar, la información en el siguiente link:  
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Componente%20general.pdf>

## 2.7. Acción Urbanística

La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto”.

14

Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen.

## 2.8. Actuación Urbanística

Son áreas de planeamiento, conformadas por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitados en las normas que desarrollan el Plan Parcial, concebidas como mecanismos de gestión del suelo requeridos para la aplicación del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios. Las UAU aplican en suelos previstos por el Plan de Ordenamiento Territorial para ser desarrolladas a partir de Planes Parciales.

El artículo 36 de la Ley 388 de 1997 define que a nivel nacional existen tres (3) modalidades de actuación urbanística, que son la parcelación, la urbanización y la construcción. Dichas actuaciones se concretan bajo la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto que pueden ser individuales, es decir, uno por actuación o conjugados, es decir 2 actuaciones urbanísticas.

En la presente lección se cita el Decreto Nacional 1077 de 2015 y algunas de sus normas concordantes, en las cuales se define la naturaleza jurídica de cada una de las actuaciones urbanísticas y sus actos administrativos derivados (licencias de parcelación, urbanización, construcción), y se informa el alcance de ellas y las modalidades en que pueden ser otorgadas.

Sobre este punto, es preciso aclarar que cada actuación urbanística y su acto administrativo derivado, tiene elementos diversos que velan por el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial ya sea del orden nacional o del orden local. Así, por ejemplo, podemos observar que al expedir los actos administrativos (licencias de parcelación, urbanización, construcción) se genera en cabeza del solicitante o solicitantes una serie de obligaciones de orden general pero también algunas de orden específico en razón del principio finalístico del acto administrativo, el cual consisten en que cada acto sirve para la toma de una decisión y este no puede tener más alcance que el que la propia norma que lo autoriza le da.

A continuación, se expondrá la normatividad general vigente en la que se define cada una de las actuaciones urbanísticas.

"Ley 388 de 1997 - Artículo 36°.- Actuación urbanística pública. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley.

Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y los derechos y las obligaciones contenidos en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley".

**Decreto Nacional 1077 de 2015 – Artículo 2.2.6.1.1.5 - Licencia de parcelación.** Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la auto prestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes.

También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre.

Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal.

En todo caso, se requerirá de la respectiva licencia de construcción para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes.

**PARÁGRAFO 1.** En los casos en que no se hayan culminado las obras correspondientes a la construcción y/o dotación de las zonas de cesión pública y haya vencido el plazo de la respectiva licencia de parcelación, prórroga o revalidación, se podrá solicitar una nueva licencia de parcelación para saneamiento de cesiones, con el único fin de que se culmine la construcción y/o dotación de las zonas de cesión pública. Esta solicitud solo procede cuando las obras faltantes por ejecutar no superen el 20% del área total de las cesiones definidas para la respectiva parcelación. Esta licencia se resolverá con fundamento en las mismas normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron para expedir la licencia de parcelación vencida con la que se desarrolló el resto de la parcelación". (Parágrafo adicionado por el Decreto 1197 de 2016, art. 1.).

**Decreto Nacional 1077 de 2015 – Artículo 2.2.6.1.1.5 - Licencia de urbanización.** Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento. Son modalidades de la licencia de urbanización las siguientes:

1. **Desarrollo.** Es la autorización para adelantar obras de urbanización en uno o varios predios urbanizables no urbanizados en los cuales se permiten las actuaciones de urbanización, o que aun cuando contaron con licencia urbanística no ejecutaron las obras de urbanización aprobadas en la misma. Se otorgan aplicando las normas del tratamiento de desarrollo.





2. **Saneamiento.** Es la autorización para ejecutar vías, parques, infraestructura de servicios públicos domiciliarios y demás zonas de cesión aprobadas en licencias urbanísticas vencidas, con el único fin que se culmine la construcción y dotación de las zonas de cesión pública, y el proceso de entrega y escrituración a favor del municipio o distrito. Solo procede cuando las obras de urbanismo faltantes por ejecutar no superen el 20% del área total de las cesiones definidas para la respectiva urbanización. Esta licencia se resolverá con fundamento en las mismas normas urbanística y demás reglamentaciones que sirvieron para expedir la licencia de urbanización vencida con la que se desarrolló el resto de la urbanización.
3. **Reurbanización.** Es la autorización concedida sobre uno o varios predios incluidos total o parcialmente en licencias de urbanización o en actos administrativos de legalización que estén delimitados por áreas consolidadas o urbanizadas, o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes o por espacios públicos, en los cuales se requiera adelantar un nuevo proceso de urbanización o modificar el existente.

En el caso que los predios objeto de esta licencia no abarque la totalidad de los lotes de la licencia de urbanización o del acto de legalización inicialmente expedidos, en el nuevo plano urbanístico se demarcará el área objeto de la licencia como una etapa denominada reurbanización y el resto del área se demarcará como una etapa denominada urbanizada, separando los correspondientes cuadros de áreas. Estas licencias se expedirán aplicando las normas del tratamiento de desarrollo o de renovación urbana.

**PARÁGRAFO.** La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial". ([Modificado por el Decreto 2218 de 2015](#)).

**Decreto Nacional 1077 de 2015 – Artículo 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades.** Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

1. **Obra nueva.** Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total.
2. **Ampliación.** Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar. La edificación que incrementa el área construida podrá aprobarse adosada o aislada de la construcción existente, pero en todo caso, la sumatoria de ambas debe circunscribirse al potencial de construcción permitido para el predio o predios objeto de la licencia según lo definido en las normas urbanísticas.
3. **Adecuación.** Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia total o parcial del inmueble original.
4. **Modificación.** Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.
5. **Restauración.** Es la autorización para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad. Esta modalidad de licencia incluirá las liberaciones o demoliciones parciales de agregados de los bienes de interés cultural aprobadas por parte de la autoridad competente en los anteproyectos que autoricen su intervención.
6. **Reforzamiento Estructural.** Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción sismo resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta modalidad de licencia se podrá otorgar sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia, siempre y cuando en este último caso la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reforzamiento y no se encuentre en ninguna de las situaciones previstas en el artículo 2.2.6.4.1.2 del presente decreto. Cuando se tramite sin incluir ninguna otra modalidad de licencia, su expedición no implicará aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las del reforzamiento estructural.
7. **Demolición.** Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción.  
No se requerirá esta modalidad de licencia cuando se trate de programas o proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa, o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen. Tratándose de predios ubicados en área de influencia de un Sector Urbano declarado Bien de Interés Cultural, esta modalidad se deberá otorgar con la modalidad de ceramiento. Las demás modalidades de licencia de construcción solo se podrán expedir cuando se aporte el anteproyecto de intervención aprobado por la autoridad competente.
8. **Reconstrucción.** Es la autorización que se otorga para volver a construir edificaciones que contaban con licencia o con acto de reconocimiento y que fueron afectadas por la ocurrencia



- de algún siniestro. Esta modalidad de licencia se limitará a autorizar la reconstrucción de la edificación en las mismas condiciones aprobadas por la licencia original, los actos de reconocimientos y sus modificaciones.
9. **Cerramiento.** Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada.

**PARÁGRAFO 1º.** La solicitud de licencia de construcción podrá incluir la petición para adelantar obras en una o varias de las modalidades descritas en este artículo.

**PARÁGRAFO 2º.** Podrán desarrollarse por etapas los proyectos de construcción para los cuales se solicite licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, siempre y cuando se someta al régimen de propiedad horizontal establecido por la Ley 675 de 2001 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para este caso, en el plano general del proyecto se identificará el área objeto de aprobación para la respectiva etapa, así como el área que queda destinada para futuro desarrollo, y la definición de la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas. En la licencia de construcción de la última etapa se aprobará un plano general que establecerá el cuadro de áreas definitivo de todo el proyecto.

La reglamentación urbanística con la que se apruebe el plano general del proyecto y de la primera etapa servirá de fundamento para la expedición de las licencias de construcción de las demás etapas, aun cuando las normas urbanísticas hayan cambiado y, siempre que la licencia de construcción para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior.

**PARÁGRAFO 3º.** La licencia de construcción en la modalidad de obra nueva también podrá contemplar la autorización para construir edificaciones de carácter temporal destinadas exclusivamente a salas de ventas, las cuales deberán ser construidas dentro del paramento de construcción y no se computarán dentro de los índices de ocupación y/o construcción adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

En los casos en que simultáneamente se aprueben licencias de urbanización y de construcción, la sala de ventas se podrá ubicar temporalmente en las zonas destinadas para cesión pública. No obstante, para poder entregar materialmente estas zonas a los municipios y distritos, será necesario adecuar y/o dotar la zona de cesión en los términos aprobados en la respectiva licencia de urbanización.

En todo caso, el constructor responsable queda obligado a demoler la construcción temporal antes de dos (2) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la licencia. Si vencido este plazo no se hubiere demolido la construcción temporal, la autoridad competente para ejercer el control urbano procederá a ordenar la demolición de dichas obras con cargo al titular de la licencia, sin perjuicio de la imposición de las sanciones urbanísticas a que haya lugar.

**PARÁGRAFO 4º.** Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

- Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización en la modalidad de desarrollo o;
- Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.

**PARÁGRAFO 5º.** Cuando las licencias de construcción en las modalidades descritas en este artículo aprueben edificaciones destinadas a oficinas en las que se permiten usos de los servicios empresariales y personales o denominaciones similares según la norma urbanística bajo la cual se aprobó la respectiva licencia que presta el sector privado, se entiende que tal aprobación permite la localización de sedes en las que la administración pública presta servicios del Estado, sin que sea necesario obtener licencia de construcción en la modalidad de adecuación.

**PARÁGRAFO 6º.** Cuando en las licencias de construcción se apruebe la reconstrucción o rehabilitación de los andenes colindantes con el predio o predios objeto de la licencia y en tales andenes se deban ejecutar obras para prevenir, mitigar, corregir o compensar impactos sobre la movilidad peatonal previstas en los estudios de tránsito de que trata el artículo 2.2.6.1.2.1.12. del presente decreto, en el plano de reconstrucción o rehabilitación de andenes se deberá incluir el diseño de dichas obras. (Decreto 1469 de 2010, artículo 7, Modificado por el Decreto 1197 de 2016, art. 2; Modificado por el Decreto 1203 de 2017, artículo 4)

En aras de profundizar un poco este tema se recomienda leer la Guía Metodológica 2 Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos, la cual se puede encontrar en el siguiente link: <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-07/licenciamiento-urbanistico-reconocimiento-y-legalizacion-asentamientos.pdf>

### 3. COMPONENTES DEL POT



En la Ley 388 de 1997, se establecen que los componentes del POT, son:

### 3.1. Componente General

El componente general es donde se identifican las políticas, objetivos, estrategias y contenidos de carácter estructural, lo definido en este componente es a largo plazo.

- Modelo de Ocupación
- Clasificación del suelo
- Estructura ecológica
- Sistemas viales, de servicios y de equipamientos
- Áreas de patrimonio cultural
- Áreas de riesgo, entre otros.

18

En este componente se garantiza que las áreas de protección y que la conservación tanto de los recursos naturales como de los valores patrimoniales o de la infraestructura requerida para el desarrollo se reserve para tal fin y que no tengan estas áreas destinaciones diferentes.

### 3.2. Componente Urbano

Contiene políticas, acciones, programas y normas para guiar y administrar el desarrollo físico urbano (suelo urbano y de expansión) tiene como contenido las políticas de corto y mediano plazo.

- Normas Urbanísticas
- Áreas ambientales urbanas
- Sistema de movilidad
- Sistema de servicios públicos
- Sistema de equipamientos
- Vivienda
- Sistema de espacio público y áreas recreativas
- Tratamientos y actuaciones Urbanísticas
- Usos del suelo
- Normas de ocupación y construcción
- Instrumentos de gestión y financiación, entre otros.

### 3.3. Componente Rural

Compuesto por políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la conveniente utilización del suelo rural y su interacción con la cabecera municipal con contenidos de corto y mediano plazo.

- Áreas de preservación y conservación ambiental, amenazas y riesgos.
- Categorías de suelo rural (Protección y Desarrollo Restringido)
- Sistema de infraestructura
- Normas de ocupación y construcción
- Instrumentos de gestión, entre otros.

### 3.4. Programa de Ejecución

Si bien el programa de ejecución no es un componente en estricto sentido, si es un elemento fundamental y determinante del Plan de ordenamiento territorial y en él se prevén o contemplan las intervenciones sobre el territorio previstas en el POT (Definición de los proyectos sobre el territorio que se deben ejecutar, señalando prioridades, actividades, responsables y recursos).

19

### ARTICULACIÓN DEL POT Y EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM)

Todos los municipios tienen como principal función ordenar el desarrollo de su territorio y garantizar que todas las acciones que se ejecuten en éstos apunten a lograr los objetivos trazados en el marco de la planificación.

Esta labor se realiza a partir de dos instrumentos complementarios entre sí:

El POT, a través del cual se realiza la planeación físico-territorial del municipio.

El Plan de Desarrollo Municipal con el que se planifica la dimensión social y económica y se programan las inversiones en el municipio.

El plan de ordenamiento es una herramienta de planeación físico-territorial de largo plazo que se focaliza en los aspectos físicos del desarrollo, por su parte, el plan de desarrollo es un instrumento de corto plazo, ya que debe ser elaborado por el alcalde elegido para el período constitucional correspondiente, conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato, cuyo énfasis se centra en el ámbito socioeconómico y en la programación de la inversión para el período constitucional. Este instrumento debe servirse del POT para planificar las acciones de carácter físico-territorial, pues es en este plan donde tales acciones han sido definidas; por consiguiente, lo que debe hacer la Alcaldía es retomar dichas decisiones y armonizarlas con los planes y programas que se planteen en el PDM. Para tal efecto, cada alcalde electo, al momento de formular su plan de desarrollo, debe tener en cuenta las vigencias de los contenidos del POT, especialmente el que le corresponde ejecutar durante su período constitucional, e incluir en el plan de inversiones los programas y proyectos para la materialización de las acciones que el POT definió, de conformidad con la Ley 152 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 388 de 1997.

Si bien el POT y el PDM tienen procedimientos diferentes para su elaboración, ambos confluyen en la búsqueda de los mismos objetivos de desarrollo económico, social y ambiental del territorio, por ende, del desarrollo de su población; la diferencia radica en el tiempo de vigencia de cada uno y en la posibilidad de asignación de recursos, pues el POT se sirve del PDM (específicamente del Plan Plurianual) para tal fin.

### 3.5. Vigencia de los planes de ordenamiento territorial

Los POT deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y condiciones que ameritan su revisión:

1. **Vigencia de largo plazo**, 3 períodos constitucionales Componente general: norma estructural
2. **Mediano plazo**, 2 períodos constitucionales Urbano y rural: Normas generales y complementarias
3. **Corto plazo**, 1 período constitucional Urbano, rural: Programas de ejecución

Nota: La Constitución de 1991 estableció la elección de gobernadores y fijó periodos de 3 años para ellos, alcaldes, asambleas y concejos, de tal forma que no coincidieran con las elecciones nacionales. Para hacer el ajuste, transitoriamente dispuso un periodo de tan solo 2 años.

El Constituyente de 1991 intentó establecer una democracia territorial diferente de la nacional, acorde con el propósito de depurar las prácticas políticas y fortalecer la democracia. Más tarde, mediante el Acto Legislativo 2 de 2002, estableció periodos institucionales y no personales, y amplió los periodos a 4 años, para lo cual dispuso distintas fórmulas de transición, una de ellas el recorte de los periodos a prácticamente la mitad. De esta forma, las elecciones locales se adelantarían a mediados de los periodos nacionales.

En consecuencia, los periodos deben contarse de acuerdo con la evolución del tema, por ejemplo, en el caso de Chía los tres periodos constitucionales Acuerdo 17 del 2000, fueron así: la vigencia de corto plazo para el POT de Chía correspondió al periodo 2001 – 2003; la vigencia de mediano plazo correspondió al periodo 2004 – 2007 y; la vigencia de largo plazo correspondió al periodo 2008 – 2011, lo cual en sumatoria correspondería a 11 años.

#### 4. ETAPAS EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Etapas del proceso de planificación territorial. El proceso de planificación del ordenamiento territorial se realiza siguiendo las siguientes etapas (Artículo 2.2.2.1.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015):

1. **Diagnóstico.** El diagnóstico deberá permitir conocer el estado actual del territorio, para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente la planeación del territorio del municipio o distrito. (Artículo 2.2.2.1.2.1.2. del Decreto 1077 de 2015)
2. **Formulación.** 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:
  - 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,
  - iv. el Consejo Territorial de Planeación, y

- v. el Concejo Municipal, en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 507 de 1999 y la Ley 902 de 2004, o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Los componentes y contenidos se fundamentan en los resultados del diagnóstico y se estructurarán a partir de lo establecido en los artículos 12, 13, 14, 16 y 17 de la Ley 388 de 1997 para los tres tipos de planes de ordenamiento territorial y lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.2.1.3. del Decreto 1077 de 2015.

3. **Implementación.** La implementación comprende la ejecución y puesta en marcha de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para las vigencias de corto, mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los instrumentos de gestión y financiación.
4. **Seguimiento y evaluación.** Artículo 2.2.2.1.2.1.5. del Decreto 1077 de 2015.

**El seguimiento** consiste en la recolección y análisis continuo de información útil para orientar la toma de decisiones durante la implementación del POT y se fundamenta en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos.

**La evaluación** consiste en el análisis y valoración de los resultados del seguimiento, que permite determinar la relevancia, eficiencia y efectividad de la implementación del POT. El objetivo fundamental de la evaluación es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones tomadas.

El seguimiento y evaluación del POT permite:

- Evaluar los contenidos del POT como instrumento de planificación respecto a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y los decretos que la reglamentan, con el propósito de verificar si todos los contenidos fueron incluidos en el plan, evaluar si están correctamente desarrollados, identificar normas que dificultan el desarrollo municipal o que no son aplicables a la realidad municipal, así como debilidades en la cartografía.
- Reconocer aquellos contenidos que no están contribuyendo con el logro de la visión de futuro y los objetivos de largo plazo, establecidos en el POT.
- Verificar el avance en la ejecución de los planes y proyectos planteados en el POT, así como evidenciar las principales dificultades para su ejecución.
- Identificar los avances en la construcción del modelo de ocupación propuesto en los temas de ambiente, servicios públicos, vías y

transporte, vivienda, recuperación de zonas de alto riesgo, entre otros.

## 5. REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los planes de ordenamiento territorial deben definir la vigencia de sus diferentes contenidos, las cuales están ligadas a los periodos constitucionales de las administraciones municipales, según lo descrito en el acápite de **Vigencia de los planes de ordenamiento territorial**.

### 5.1. ¿Para qué se hace la Revisión del POT?

- Para mejorar la administración y gestión pública.
- Para planificar de manera integral el desarrollo de territorio, en el mediano y largo plazo.
- Para garantizar la protección y conservación de recursos naturales.
- Para mejorar las condiciones y oportunidades habitacionales y socio-económicas de las personas.

### 5.2. ¿Qué se espera de la Revisión del POT?

- Una adecuada y concertada orientación, organización y control, en la ocupación y uso del territorio.
- El aprovechamiento, buen uso y mantenimiento de los recursos naturales.
- Un incremento en la competitividad y la productividad del municipio.
- La optimización de la inversión pública y la distribución equilibrada de las obligaciones propias del desarrollo territorial.
- La definición de los mecanismos para que la administración pública apoye y dirija el desarrollo territorial.
- Un territorio equitativo en términos sociales y económicos, respetuoso del medio ambiente.

### 5.3. Reglas para la revisión del POT

Los procesos de revisión de los POT se realizan por iniciativa del alcalde municipal o distrital, ante las siguientes situaciones:

- Por vencimiento de vigencia:** Se revisan los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes, siempre y cuando se haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos. Para las revisiones por vencimiento de la vigencia de largo plazo, es necesario tener en cuenta que la Ley 1551 de 2012, señala que este plazo corresponde a 12 años, por lo que armonizando esta disposición con lo establecido en la Ley 388 de 1997, se entiende que corresponde a 3 periodos constitucionales.
- Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito:** Se puede iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos, en las siguientes circunstancias:

- Declaratoria de desastre o calamidad pública de que trata la Ley 1523 de 2012, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- Resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el POT vigente.

**c) Modificación excepcional de normas urbanísticas:** Permite el ajuste de alguna(s) de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano, siempre y cuando se soporte técnicamente.

23

Los procesos de revisión y ajuste de los POT, deben desarrollarse en el marco de lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 (modificada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999 y 902 de 2004 y reglamentada por el decreto 1077 de 2015, así como lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012.

#### 5.4.1. Documentos para la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial.

El proyecto de **revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial - POT** por vencimiento de la vigencia de largo plazo estará conformado por los documentos señalados en el artículo 2.2.2.1.2.2.1, del Decreto 1077 de 2015 y adicionalmente por el documento de seguimiento y evaluación, a saber:

**a) Diagnóstico y su cartografía.**

**b) Documento Técnico de Soporte (DTS)** que contiene (i) los componentes general, urbano y rural, (ii) los programas y proyectos, (iii) los Instrumentos de gestión y financiación, (iv) el programa de ejecución y la (v) la cartografía.

**c) Proyecto de Acuerdo:** Es la propuesta de acto administrativo mediante el cual se adoptará el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), su estructura coincidirá con la del Documento Técnico de Soporte y lo aprobará en toda su extensión incluida su cartografía.

**d) Documento resumen:** Es el documento con la explicación didáctica de los problemas existentes y las propuestas para resolverlos que corresponden a las decisiones adoptadas en el Acuerdo. Debe incluir una breve descripción de la realización de las instancias de consulta y concertación, así como de la participación ciudadana. Se emplea como medio de divulgación y socialización.

**e) Documento de seguimiento y evaluación.**



El proceso se surte de acuerdo con lo descrito en la Figura 1, que se encuentra en la parte del final del presente acápite.

### **Documentos para la revisión por vencimiento de las vigencias de corto y mediano plazo y la modificación excepcional de norma urbanística.**

El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) por vencimiento de las vigencias de corto y mediano plazo, así como la modificación excepcional de norma urbanística se adelantará respetando la estructura del Documento Técnico de Soporte y deberá acompañarse únicamente por los siguientes documentos:

- a) El documento de seguimiento y evaluación.
- b) Los insumos técnicos que soporten la revisión o modificación al contenido del documento técnico de soporte, con la cartografía correspondiente.
- c) La memoria justificativa, la cual incluye de forma precisa los contenidos del DTS objeto de revisión o modificación, así como la razón que lo motiva.
- d) El Proyecto de Acuerdo para adoptar la revisión o modificación con la cartografía correspondiente, en el cual deben indicarse claramente los artículos que se modifican y el contenido de los mismos.

En las revisiones que se realicen de manera excepcional justificadas en la declaratoria de desastre o calamidad pública o en la realización de estudios técnicos detallados sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos, se presentarán los documentos previstos en este artículo excepto el documento de seguimiento y evaluación.

#### **5.4.2. Instancias de concertación y consulta.**

En los procesos de revisión de los POT, las administraciones municipales y distritales deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante el desarrollo de los mecanismos que faciliten la participación de los pobladores y sus organizaciones, lo cual permite asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de las dependencias que hagan sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial y de someterlo a consideración del consejo de gobierno ANTES DE INICIAR EL TRÁMITE CON LAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA.

Las instancias del proceso de revisión son:

1. Corporación Autónoma Regional

2. Junta Metropolitana (en los casos donde exista)
3. Consejo Territorial de Planeación,
4. Concejo Municipal.

Durante el período de revisión del plan por las tres (3) primeras instancias, la administración municipal o distrital debe:

- Solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales.
- Exponer los documentos básicos del proyecto de revisión en sitios accesibles a todos los interesados y recoger las recomendaciones y observaciones.

25

### 5.4.3. Órgano Asesor

**Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial**, es 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

Son 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.

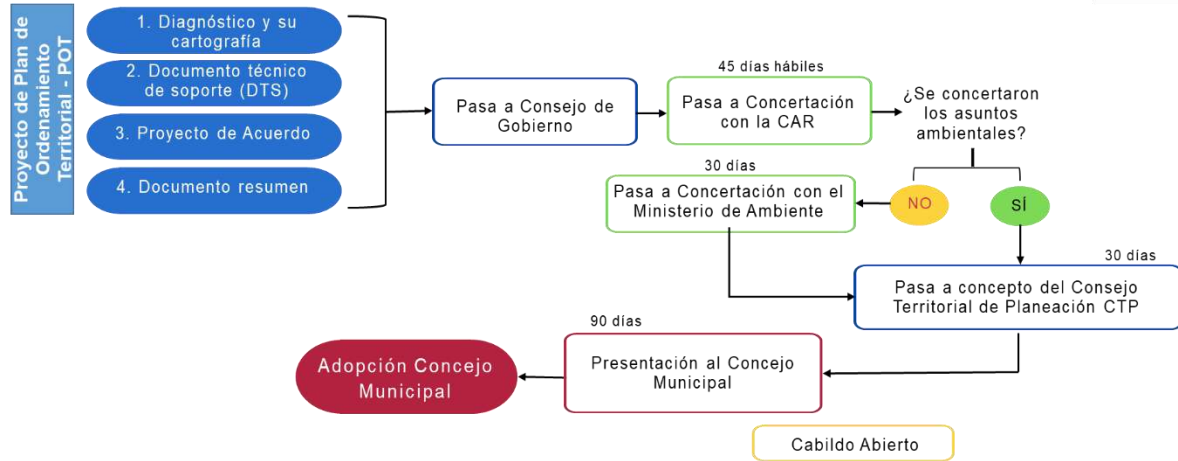
### 5.4.4. Parámetros a Considerar Para La Revisión

- a) **El seguimiento y evaluación del Plan es un requisito para la revisión.** De conformidad con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, para adelantar la revisión de un POT es necesario que se efectúe previamente un balance de los resultados obtenidos por efecto de su aplicación.
- b) **Alcance de la revisión.** Con base en el punto anterior, determinar el alcance de la revisión y definir los temas a desarrollar, dentro de los cuales se recomienda considerar entre otros la identificación de las zonas expuestas a amenazas de origen natural y la disponibilidad de suelo para Vivienda de Interés Social.
- c) **Capacidad técnica e institucional del municipio para emprender el proceso.** Teniendo en cuenta que se trata de un proceso técnico es importante contar con un equipo interdisciplinario de profesionales idóneos., siendo necesario considerar si ese equipo se encuentra al interior de la administración municipal y tiene la disponibilidad de tiempo o si por el contrario es necesario vincular un equipo técnico externo, para lo cual va a requerir un proceso de contratación.

- d) **Capacidad financiera del municipio para emprender el proceso.** Dependiendo del alcance de la revisión y la capacidad técnica e institucional, se deben determinar los recursos con que cuenta el municipio para adelantar el proceso.
- e) **Cronograma de trabajo.** Es importante definir un cronograma considerando la agenda prevista para las cesiones del Concejo Municipal, considerando las siguientes fases de trabajo:
- Desarrollo técnico de la revisión, que consiste en la formulación y elaboración de los soportes técnicos del proceso y contempla la estructuración de los documentos señalados en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.
  - Mecanismos de participación, establecer las estrategias que permitan la participación de la comunidad en el proceso.
  - Concertación y consulta, con la Corporación Autónoma Regional y el Consejo Territorial de Planeación y realización de ajustes para obtener los documentos definitivos.
  - Adopción por parte del Concejo Municipal.
- f) **Tiempo.** Se debe tener claro que el tiempo del trámite con las instancias de concertación y consulta corresponde a siete (7) meses, según los plazos definidos por la Ley 388 de 1997 y la Ley 810 de 2003. Adicional se debe establecer cuanto tiempo se requiere para el desarrollo técnico de los análisis que sirven de soporte al proceso y a la propuesta de revisión del POT.
- g) **Participación.** Garantizar espacios de participación ciudadana en cumplimiento del parágrafo del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 que permitan la discusión de los grandes temas de la revisión. Para lograr este propósito, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sugiere adelantar de manera simultánea al seguimiento y evaluación, diagnóstico y formulación una serie de mesas de trabajo acordadas con los representantes de la sociedad civil y los gremios interesados.

Figura 1. Tramite del proceso de revisión general.

## TRÁMITE DEL PROCESO DE REVISIÓN GENERAL



27



### 6. DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En primer lugar, se resalta que la Corte Constitucional en la Sentencia **Sentencia SU095/18**, expuso en lo atinente a autonomía de los municipios que:

**“TENSIÓN ENTRE PRINCIPIO DE ESTADO UNITARIO Y AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para resolver tensiones

*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.*

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL**-Principios rectores

*El ordenamiento territorial prevé los siguientes principios rectores: i) soberanía y unidad nacional, que busca promover la integridad territorial, fortaleciendo el Estado Social de Derecho en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; ii) autonomía, dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; iii) descentralización, que es la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial; iv) sostenibilidad, que obliga al ordenamiento territorial a conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y sostenibilidad ambiental, garantizando adecuadas condiciones de vida para la población y; v)*

*participación, en el sentido de incentivar la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que incidan en la orientación y organización territorial."*

En consecuencia, puede denotarse que, si bien se predica la autonomía en el ordenamiento territorial, deben materializarse en el mismo los principios de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en aras de garantizar la cohesión entre las decisiones que se adoptan en los diferentes niveles, nacional, regional y local.

En este orden de ideas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se establece que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

28

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:
  - a. Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;
  - b. Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
  - c. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;
  - d. Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las

estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.
4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.

29

En este orden de ideas las determinantes, aportan al ordenamiento los siguientes aspectos, incluyendo los determinantes de superior jerarquía definidos por las normas nacionales:

- Delimitación, y acciones de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos y las zonas de protección por riesgos naturales.
- Las áreas, actuaciones y tratamientos para la conservación del patrimonio cultural.
- La estructura del sistema de comunicación vial urbano-rural-regional y de servicios públicos.

En el caso del municipio de Chía, pueden exponerse los siguientes ejemplos en materia de determinantes:

Relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales:

#### Áreas de Conservación y Protección

Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá. Reafirmada por la Resolución 138 de 2014.

Relacionadas con áreas e inmuebles considerados de patrimonio cultural:

#### Puente del Común:

Declaratoria a nivel nacional como patrimonio cultural material inmueble mediante el Decreto 1584 de 1975.

Relacionadas con el señalamiento y localización de las infraestructuras relativas a la red vial nacional, sistemas de abastecimiento, así como las directrices para el área de influencia

La Resolución 472 de 2017 sobre manejo y gestión de residuos de construcción y demolición (RCD).

En las páginas 27 y subsiguientes de la cartilla de Planes de Ordenamiento Territorial – POT, de la Gobernación de Boyacá, se desarrollaron las diferentes variables a tener en cuenta en materia de determinantes ambientales, la cual puede ser consultada en el siguiente link: [https://www.corpochivor.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/Cartilla\\_ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf](https://www.corpochivor.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/Cartilla_ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf)

De igual manera se puede consultar al respecto la GUÍA TÉCNICA PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT), la cual fue elaborada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, y puede ser objeto de consulta en el siguiente link: <https://sie.car.gov.co/bitstream/handle/20.500.11786/34115/28894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En aras de profundizar el conocimiento sobre la evolución de las determinantes y su impacto en la autonomía municipal, los invitamos a leer el siguiente documento: Revista. **Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio**, IVÁN MAURICIO VÁSQUEZ. DOI: 10.18601/21452946.n22.11, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6045/8008#toc>

## 7. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

### 7.1. Planificación

En el trabajo de investigación desarrollado por PAULA CRISTINA ARBOLEDA JIMÉNEZ, para optar al título de magíster en derecho con énfasis en derecho público, en la Universidad Eafit, escuela de derecho maestría en derecho Medellín 2017, denominado “INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA EN COLOMBIA A

PARTIR DE LA LEY 388 DE 1997", se desarrolló la temática de la planificación de la siguiente manera:

*"La planificación se estructura a partir de instrumentos que son complementarios entre sí y que presentan diferentes escalas de detalle en relación con la intervención del territorio, así:*

- i) *Instrumento de planificación de primer nivel: Planes de ordenamiento territorial.*
- ii) *Instrumentos de planificación de segundo nivel: Macroproyectos y proyectos urbanos integrales.*
- iii) *Instrumentos de planificación de tercer nivel: Planes parciales, planes de legalización y regularización, planes especiales de manejo y protección, entre otros.*

31

Los planes de ordenamiento territorial son el instrumento de planificación de primer nivel y en él se articulan las proyecciones, los objetivos, el modelo de ocupación y las decisiones que se adoptan sobre el territorio. En términos generales, estos planes contienen tres componentes: i) General: corresponde a las estrategias, las acciones y los objetivos estructurales de mediano y largo plazo. ii) Urbano: Políticas, programas y normas para lograr el desarrollo físico urbano, incluyendo las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación. iii) Componente rural: Políticas, programas y normas para lograr la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Dentro de las determinaciones que toman los planes de ordenamiento territorial se encuentra la clasificación del suelo en alguna de las categorías que presenta la Ley 388 de 1997: Urbano, de expansión urbana, rural, suburbana o de protección.

El POT es la norma estructural de la cual se desprenden normas generales, como los usos y los tratamientos que se le asignan a cada clase de suelo en razón de características particulares. Los usos del suelo se refieren a las actividades económicas o residenciales que se pueden generar en un territorio determinado y su asignación corresponde, de manera general, al uso principal, uso complementario, uso restringido y uso prohibido.

Por su parte, los tratamientos urbanísticos se han definido por el Decreto Nacional 1077 de 2015 como "las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, que, atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana" (Art. 2.2.1.1). Esta norma también indica que son tratamientos urbanísticos el de desarrollo, de renovación urbana, de consolidación, de conservación y de mejoramiento integral.

Los planes de ordenamiento territorial contienen los objetivos, las políticas y las estrategias que en el largo plazo le permite a los municipios la concreción del modelo de ocupación propuesto; sin embargo, la ordenación del territorio de manera particular y detallada escapa a la generalidad de dicho instrumento, pues para ello se hace necesario reconocer las particularidades que se presentan en el territorio y que deberán ser objeto de intervención urbanística, sea ésta adelantada por el Estado o por los particulares al momento de hacer uso de los diferentes instrumentos de gestión consagrados en el ordenamiento jurídico. La ordenación del territorio ocurre, entonces, en "un jerarquizado sistema de Planeamiento, de ámbitos territoriales cada vez de menor extensión y regulando aspectos diversos en función de las clases de suelos previstas, afectando así a todas las parcelas del territorio" (Ministerio de Ciencia e Innovación, p. 161).

Dentro de los instrumentos de planificación complementaria a los planes de ordenamiento territorial, consagrados en los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997, se encuentran los Macroproyectos Urbanos, los cuales permiten desarrollar Actuaciones Urbanas Integrales a partir de la reglamentación de un territorio



específico que por sus atributos y sus condiciones se constituyen en suelos estratégicos para los municipios. Los macroproyectos son un instrumento de planificación de segundo nivel que determinan los alcances normativos de los demás instrumentos de planificación, como son los planes parciales y los planes de regularización y de legalización.

Igualmente, el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 contempla dentro de los instrumentos de planificación complementaria la figura de los planes parciales y los define como el instrumento que desarrolla y complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento para determinadas áreas ubicadas en suelo urbano y en suelo de expansión urbana, así como para las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.

La función de los planes parciales es precisar las disposiciones urbanísticas que rigen el desarrollo del territorio en el que se adopten. En este instrumento se definen las estrategias sociales, espaciales, ambientales y financieras que permitan la realización de lo planificado. Para el efecto, los planes parciales deberán regular el modelo de ocupación “en porciones determinadas del territorio urbano, atendiendo las características particulares que permita su urbanización y definiendo los procedimientos de gestión y las normas urbanísticas complementarias aplicables”. (Decreto 2120, 2010).

Como se indicó anteriormente, la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios han establecido la obligación de adoptar planes parciales en las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión, aunque nada obstaría para que sean implementados en algún otro tratamiento. Es más, por disposición del Decreto 075 de 2013, posteriormente derogado por el Decreto 1077 de 2015, en las zonas a las que se les asigna tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, deberán formularse planes parciales que complementen las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento que puede ser de iniciativa pública o privada; es decir, pueden ser elaborados por las autoridades municipales o distritales, por las comunidades o por los particulares interesados en el desarrollo de un territorio específico. Para su formulación y adopción se deben surtir las siguientes etapas: i) Formulación y revisión. ii) Concertación con la autoridad ambiental y consulta. iii) Adopción por decreto del Alcalde.

Con los instrumentos de planificación se procura el desarrollo integral del territorio a partir del reparto equitativo de cargas y de beneficios y la necesaria asociación entre los propietarios del suelo, a cambio del urbanismo predio a predio que genera un crecimiento poco sostenible de las ciudades, representado en el déficit del sistema colectivo en cuanto a espacio público, a vías y a infraestructura.”

En consonancia, con lo anterior y una vez especificado el tema de la planeación, se procederá a explicar cada uno de los instrumentos que lo desarrollan:

**Plan Parcial:** Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997. Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos

de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.

Todo plan parcial debe contener como mínimo los siguientes componentes:

1. Planeamiento urbanístico
2. Norma urbanística.
3. Asignación de obligaciones y aprovechamientos.
4. Plan de etapas y programación del desarrollo
5. Esquema de gestión y financiación.

Los planes parciales pueden ser desarrollado en las áreas de expansión y/o en áreas determinadas del suelo urbano, con tratamiento de desarrollo y/o renovación urbana.

**Macroyectos:** Se consideran como acciones y proyectos de gran escala los cuales impactan la estructura y la organización espacial urbana, en el crecimiento de la ciudad o la región y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para estructurarlos se debe realizar una concertación entre el sector público y el privado que permita generar un gran impacto local o supramunicipal con integración de diversos actores y acciones de nivel interinstitucional y distintos niveles de la administración. El municipio debe liderar el proceso como gestor principal del proyecto a ejecutar.

El proyecto debe integrar al menos un componente de gestión del suelo con dos componentes de acción sectorial y se deben garantizar los recursos públicos necesarios para ejecutarlos.

A este respecto se ha suscitado un debate a nivel nacional frente a la vulneración que trae la ejecución de este tipo de proyectos, tan es así que la corte constitucional en la Sentencia C-149/10, expuso el tema de la siguiente manera:

*“MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL-Desplazan las competencias asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de ordenamientos territoriales*

*Los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos. Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. Por lo anterior, la Corte considera que la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs.*

MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL-Implica un vaciamiento de competencias de las entidades territoriales contrario a los principios de descentralización territorial y autonomía de los entes territoriales

NACIÓN Y ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias/PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidad de armonizarlos

De acuerdo con la modalidad de estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, el Estado colombiano se construye a partir del principio unitario, pero garantizando, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. En la Sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la 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. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad

AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios/AUTONOMÍA TERRITORIAL-Núcleo esencial

Ha dicho la Corte que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, "... la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario." De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, "el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites/AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites mínimos y máximos

El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el

legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. Sobre esta materia, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1258 de 2001 hizo unas precisiones en relación con el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional. Señaló la Corte en esa sentencia que la autonomía de los entes territoriales se desenvuelve dentro de unos límites mínimos y máximos y que el límite mínimo de la autonomía territorial, que se encuentra garantizado por la Constitución "...está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo." En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario.

**AUTONOMÍA TERRITORIAL**-Corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía

La Corte expresó que la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.

**NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA**-Indisponible por el legislador

La Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311). Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, ha dicho la Corte, "... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES**-Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia. El

principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas. El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

#### REGULACIÓN USO DEL SUELO-Competencia del Concejo Municipal de acuerdo con la ley/REGULACIÓN USO DEL SUELO-Objetivos

El artículo 313 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran "(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política."

**Planes Especiales:** son instrumentos de planificación complementarios en grandes porciones del suelo rural o urbano donde se fijan condiciones específicas para su desarrollo. Estos pueden ser de espacio público, equipamientos, patrimonio, movilidad, servicios públicos, vivienda y suelo.

**Unidades de actuación urbanística:** son las áreas de planeamiento que permiten desarrollar la norma urbanística a nivel de detalle que requiere el municipio y se aplica como un mecanismo de gestión del suelo para la aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y beneficios. Estas se pueden implementar en los suelos previstos en los POT para ser desarrollados a partir de planes parciales.

**Planes especiales de manejo y protección:** El Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP, es el instrumento de planeación y gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen las acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los bienes de interés cultural o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere, en el marco de lo establecido por el Decreto 763 de 2009. Los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

- Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, partiendo de la conservación de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.
- Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes.
- Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes.
- Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes.
- Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su conservación y su transmisión a futuras generaciones.

**Unidades de planificación rural.** Es el instrumento base de planificación rural, cuyo territorio y aplicación se basa en la unidad geográfica de cuenca, cerro o planicie. Estas unidades permitirán abordar la problemática asociada a la base de recursos naturales y al uso del territorio con un enfoque sistémico. Su diseño se basará en la integración de los componentes físico, social y económico, en el marco de la sostenibilidad ambiental y política, asegurando la vinculación de los actores locales, de tal manera que se inscriba en un marco de la equidad social.

Los contenidos incluirán como mínimo la protección de valores ecológicos, las rondas, el manejo de actividades periurbanas, las densidades de ocupación y usos, las estrategias e instrumentos de gestión, y la estrategia de asistencia técnica agropecuaria asociada a las propuestas.

Así mismo, esta área puede definirse que son para implementar, desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, desarrollándose lo previsto en los Artículos 2.2.2.2.1.5 y 2.2.2.2.1.6 del Decreto 1077 de 2015.

## 7.2. Gestión del Suelo

Determinan mecanismos administrativos y arreglos institucionales para facilitar la ejecución de actuaciones urbanísticas, la reconfiguración jurídica y física de los inmuebles necesaria para el reparto equitativo de cargas y beneficios, los cuales deben adelantar las entidades públicas y los particulares en el marco de la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), tales como: unidades de actuación urbanística, reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes, transferencia de derechos, enajenación voluntaria, enajenación forzosa, expropiación judicial, expropiación administrativa, declaratorias de desarrollo prioritario y de utilidad pública, derecho de preferencia, banco inmobiliario.

**Reajuste del suelo:** mecanismo creado por la normatividad para modificar la estructura predial existente en un territorio, el cual busca mejorar la configuración global del terreno que lo conforma para luego subdividirlo de una manera más adecuada garantizando la dotación de obras de infraestructura urbana básica como servicios públicos, parques, vías, entre otros.

En el evento que se vaya a realizar el reajuste debe constituirse una entidad de común acuerdo con los propietarios que operara como gestora del proceso, se realiza un estudio de valoración de tierras o inmuebles según su uso y densidad, en donde se indicaran las cesiones gratuitas y compromisos asumidos. Debe ser aprobado dentro del plan parcial o unidad de actuación urbanística, así mismo, dentro del registro y la escritura pública se restituyen los aportes prorrateados entre propietarios.

**Integración inmobiliaria:** es un mecanismo creado con el objeto de asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios en la unidad de actuación urbanística en suelo urbano con tratamiento de renovación urbana y/o redesarrollo o actualización. Se engloban distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos o renovarlos y enajenarlos, logrando una mejor distribución de espacios y usos.

**Enajenación voluntaria.** Procedimiento por el cual adelanta la adquisición de inmuebles que son declarados de utilidad pública o interés social para los fines establecidos en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989 o la norma que lo modifique, mediante la presentación de una oferta de compra a la que los propietarios acceden voluntariamente, iniciando con ello la negociación sobre los mismos.

Los artículos 61 y 62 de la Ley 388 de 1997, establecen el procedimiento de enajenación voluntaria, que inicia con la oferta de compraventa (precio de adquisición, formas de pago, comunicación del acto de oferta, de compra, etc.) y que de no lograrse culmina con la expropiación judicial del inmueble (resolución de expropiación, recurso, solicitud al juez de entrega anticipada del inmueble, concurrencia de terceros en el proceso judicial, demanda, etc.)

**Enajenación forzosa.** Es un instrumento jurídico de la Ley 388 de 1997, artículos 52 al 57, para la adquisición de bienes inmuebles que no cumplen

función social de la propiedad o que se requieran para una Unidad de Actuación Urbanística, con el fin de venderlos en pública subasta.

**Expropiación judicial.** Es un mecanismo jurídico de adquisición de inmuebles para casos en que no se llegan a acuerdos para enajenación voluntaria, transcurridos 30 días hábiles después de la oferta de compra realizada por la Entidad competente.

**Expropiación administrativa.** La Ley 388 de 1997 de los artículos 63 a 72 establece la expropiación por vía administrativa cuando existan condiciones de urgencia, figura jurídica desarrollada en forma integral en su Capítulo VIII. Sobre este tipo de expropiación, se debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 9 y siguientes de la Ley 9 de 1989, en concordancia con el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

39

En este sentido, es de resaltar que la expropiación administrativa, también se presenta luego de fracasada la negociación entre la administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en el artículo 638 Ley 388 de 1997, previa declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en artículo 659 de la misma ley.

La declaración de las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación por vía administrativa será realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997.

Sentencia CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012) Radicación numero: 25000-23-24-000-2001-01262-01:

*EXPROPIACIÓN JUDICIAL – Características / EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – Características / EXPROPIACIÓN POLÍTICA Y EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – Diferencias Se tiene que el artículo 58 de la Constitución Política dispone que en ambas modalidades deben: i) existir motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador y ii) una decisión judicial o administrativa de por medio, según sea el caso, esta última sujeta a la posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio. En este orden de ideas, cabe resaltar, entre otras particularidades, que la expropiación por sentencia judicial es la regla general dentro de las modalidades de expropiación y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio, o porque no cumple con el negocio. Igualmente, se destaca que este tipo de expropiación se lleva a cabo por medio de una resolución, la cual, una vez en firme, permite a la Administración demandar al propietario del inmueble, ante la jurisdicción civil, para que en sentencia judicial, por medio del proceso especial de expropiación contenido en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil, se lo entregue. No obstante lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, el propietario del inmueble sobre quien recae la medida puede demandar la resolución en acción de nulidad y de restablecimiento, ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia (...) Así pues, se advierte que es posible que simultáneamente el proceso se conozca en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación propiamente dicha y la segunda, en única instancia, para verificar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha. Por su parte, se tiene que la expropiación administrativa (...) también se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero que es excepcional en la medida en que es necesario que*



se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio, es decir, sólo procede cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia, cuyas causales también están expresamente delimitadas en la misma normativa (artículo 65, ibídem). Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 idem, que la declaración de las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación, sea realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo.

En conclusión, la expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de "utilidad pública e interés social", reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa).

40

**Banco inmobiliario:** Los bancos inmobiliarios son instituciones del Estado que pueden ser empresas industriales y comerciales, de economía mixta o establecimientos públicos. Su función es generar reserva de suelo y áreas construidas que supla la demanda que se origina por la ejecución de los programas de vivienda de interés social, ejecución de obras de infraestructura, dotación de espacio público, protección del patrimonio cultural y construcción de equipamientos. Con ellos, además, se busca regular la valorización excesiva de los terrenos donde se planea el desarrollo urbanístico. A estos bancos les asiste la posibilidad de reservarse el derecho de preferencia de compra sobre los inmuebles que tiene algún plan de interés social, por lo que los propietarios deben ofrecerlo primero al banco cuando estén en proceso de venta. Se encuentran contemplados en el artículo 70 y siguientes de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 118 de la Ley 388 de 1997.

**Compensaciones:** este instrumento permite resarcir a los dueños cuyos terrenos o inmuebles han sido definidos en el POT, en el PP o los instrumentos que los desarrollan como áreas o zonas de tratamiento ambiental, conservación histórica o arquitectónica.

Estas compensaciones se dar mediante compensaciones económicas, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, beneficios o estímulos tributarios a los propietarios o de acuerdo con la reglamentación de los fondos de compensación para pagos, tal como se encuentra establecido en el artículo 49 de la Ley 388 de 1997.

**Transferencia de derechos:** mecanismo de reparto de cargas y beneficios que permite trasladar el potencial de construcción de áreas limitadas a áreas en donde es viable un mayor desarrollo; de zonas generadoras a zonas receptoras.

**La cooperación entre partícipes.** Ley 388/97, artículo 47 "Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre

los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

Los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística deberán constituir una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la unidad. En todo caso los predios que la conforman estarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización en los términos establecidos en la presente ley." Artículo 47 Ley 388 de 1997.

Esta figura presenta la mayor, versatilidad, en la medida que exista un buen grado de confianza, permite la utilización de herramientas privadas como los encargos fiduciarios u otras formas de gestión con gestores privados, como garantía de la inversión, lo que facilita la aplicación de sistemas de reparto, tal como la redacción de la Ley lo sugiere.

La cooperación entre partícipe es en términos generales, la primera opción para el desarrollo voluntario de las Unidades de Gestión para lo cual no se requiere en su ejecución de una UAU, dejando siempre la posibilidad adoptar la Unidad de Actuación cuando las condiciones así lo ameriten con el fin de fortalecer los mecanismos de reajuste de tierras y así proceder a efectuar el reparto previsto por el respectivo plan parcial. Esta es una valiosa figura de reparto específicamente creada en el ámbito de los planes parciales, que resuelve la equidistribución entre los propietarios e inversionistas de una Unidad.

## FINANCIACIÓN

Permiten la disposición de recursos para el desarrollo urbano y territorial y garantizan el reparto equitativo de las cargas asociadas al mismo. Dentro de estos instrumentos se encuentran: la contribución por valorización, la participación en plusvalía, los fondos de compensación, los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

**Contribución por valorización.** Gravamen que recae sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública y que permite su financiación. Es importante indicar que los recursos captados por el derrame de valorización deben ser usados exclusivamente para la obra que originó su cobro. Este cobro tiene origen en la Ley 25 de 1921.

**Plusvalía.** Regulada en el artículo 82 de la Constitución Política y en los artículos 73 a 90 de la Ley 388 de 1997. Corresponde al derecho que asiste a los municipios de participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas en las que no participa el

propietario del suelo. El hecho generador se presenta cuando el propietario efectivamente percibe dicho incremento, lo que ocurre al momento de transferir el dominio o solicitud de una licencia.

La plusvalía permite recuperar el incremento en los precios del suelo y redistribuirlo en el territorio para invertir en el desarrollo urbano. La Ley 388 ha definido como hechos generadores de plusvalía los siguientes casos:

- a) Incorporación de suelo rural a suelo de expansión o suburbano.
- b) Cambio de uso a uno más rentable.
- c) Aumento de aprovechamiento de edificabilidad: Índice de construcción y/o índice de ocupación.
- d) ) La construcción de una obra pública según el artículo 87 de la Ley 388 de 1997.

42

#### Diferencias

- La valorización es solo para obras públicas y la plusvalía puede ser para otras acciones urbanísticas.
- La valorización tiene un tope que es el valor de la obra, mientras que la plusvalía se refiere al mayor valor de los predios por causa de la obra.
- La valorización se cobra en el momento del gravamen y la plusvalía cuando se vende el inmueble o se solicita licencia de construcción o urbanización.

**Impuesto predial unificado.** Es el impuesto que recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la existencia del predio. Su base gravable depende del avalúo catastral. Es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. Esto permite la concesión de exenciones tributarias, y la adopción de tarifas preferenciales con fines extrafiscales propios de los impuestos.

#### Finalidades del impuesto:

- Puede ser un poderoso mecanismo de distribución de la riqueza, a partir del cobro progresivo sobre una base gravable y tarifas actualizadas.
- Constituye una de las principales rentas de los municipios y distritos, y una parte significativa de sus ingresos corrientes propios.
- Permite usos extrafiscales, como los disuasorios y de incentivos, para el ordenamiento territorial: por ejemplo, a partir de exenciones y tarifas preferenciales, los municipios y distritos pueden impulsar o estimular determinadas actividades que resulten meritorias o necesarias.
- Mediante la adopción de tarifas más altas se puede desincentivar las actividades de determinados predios con externalidades negativas, como en el caso de los predios urbanizados sin edificar,

urbanizables no urbanizados, o actividades de fuerte impacto para el municipio o distrito.<sup>3</sup>



El **impuesto predial unificado** es el impuesto propio y más emblemático de los municipios y distritos, conforme a él se grava la riqueza expresada en la propiedad inmueble.

**El impuesto de delineación urbana.** Es un tributo municipal cuya declaración y pago se realiza cuando existe una construcción nueva o refacción de las existentes. El hecho generador de este impuesto lo constituye la ejecución de obras o construcciones con licencia de construcción o reconocimiento.

La base gravable de este impuesto está constituida por: el costo estimado de mano de obra, la adquisición de materiales, la compra y arrendamiento de equipos, todos los gastos y costos diferentes a la adquisición de terrenos, financieros, impuestos, derechos por conexión de servicios públicos, administración, utilidad e imprevistos.

**Derecho real de superficie.** Ley 1955 de 2019 (Art. 97) – Plan Nacional de Desarrollo. Mecanismo que permite capturar el valor del suelo generado por el aprovechamiento urbanístico en cercanía a la infraestructura de transporte; es un Derecho Real accesorio, de origen contractual, enajenable y oneroso que se celebra entre un superficiante, o entidad pública propietaria de un bien inmueble fiscal o de uso público destinado a la infraestructura de transporte, y un superficiario, a quien se le otorga el derecho.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tomado del link: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/impuesto-predial-unificado>

<sup>4</sup> Tomado del link: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/derecho-real-de-superficie>

## El Derecho Real de Superficie

- No afecta el uso público.
- No afecta la prestación del servicio de transporte.
- No restringe la propiedad del inmueble base del superficiante.



- Si garantiza el **aprovechamiento económico máximo de la tierra** que se destine para la infraestructura de transporte.
- Si concibe el aprovechamiento de los bienes fiscales y bienes de uso público para el desarrollo de **usos distintos a los propios** de la infraestructura de transporte.

Plazo de Aprovechamiento:  
**80 años**

### ¿Qué permite el DRS?

En bienes de propiedad pública, se **capturarán las plusvalías que generan los aprovechamientos urbanísticos** que se requieren para instalar usos rentables que sirvan a la infraestructura de transporte.

44

- Permite a los privados realizar y explotar por su exclusiva cuenta y riesgo, construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos los atributos de uso, goce y disposición de estas.
- Garantiza el aprovechamiento económico máximo de la tierra que se destine para la infraestructura de transporte.
- Concibe el aprovechamiento de los bienes fiscales y bienes de uso público para el desarrollo de usos distintos a los propios de la infraestructura de transporte.
- Genera una fuente estable para la sostenibilidad de los sistemas de transporte, en especial de los sistemas de transporte masivo.
- Tiene un carácter flexible en la definición de sus condiciones, así como frente al uso de los recursos por la entidad superficiante.

## BIBLIOGRAFÍA

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20conceptuales%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental%20-%20MVCT.pdf>

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Componente%20General.pdf>

ABC DE LOS PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2016,  
<https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/ABC%20de%20los%20POT%20-%20Plan%20de%20Ordenamiento%20Territorial.pdf>

Indepaz, Ordenamiento Territorial en Colombia, 2017,  
<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/PRESENTACION-NORMAS-OT-SNR.pdf>

¿Cómo es la organización político-administrativa de Colombia? s.f.,  
<https://www.colombia.co/pais-colombia/estructura-del-estado-colombiano/como-es-la-organizacion-politico-administrativa-de-colombia/>

Departamento Nacional de Planeación, Esquemas Asociativos Territoriales – EAT, s.f., <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/esquemas-asociativos.aspx>

Departamento Nacional de Planeación, Marco Normativo para la Gestión Territorial, s.f., <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx>

PAULA CRISTINA ARBOLEDA JIMÉNEZ, INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA EN COLOMBIA A PARTIR DE LA LEY 388 DE 1997, 2017, [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina\\_ArboledaJimenez\\_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboledaJimenez_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

UPME, Guía para la incorporación de la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento departamental, s.f., [https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/guias/upme\\_departamental\\_3.1.pdf](https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/guias/upme_departamental_3.1.pdf)

Constitución Política de Colombia, arts. 1, 286, 298, 311, 313. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo del 2015.