

DE: PROCURADOR DELEGADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

PARA: ALCALDES MUNICIPALES Y DISTRITALES, CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES, PERSONEROS MUNICIPALES Y CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN.

ASUNTO: PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

FECHA: 13 DE SEPTIEMBRE DE 2013.

El Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales, de conformidad con la competencia misional preventiva y de control de gestión que le confiere el artículo 24 del Decreto 262 de 2000, y teniendo en cuenta los lineamientos estratégicos relacionados con la defensa de los derechos fundamentales, la protección del patrimonio público, la lucha contra la corrupción y la impunidad, y en aras de velar por el cumplimiento de la Constitución Política, la ley y el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, **RECUERDA** a las autoridades destinatarias de la presente a atender los siguientes lineamientos y directrices, con el fin de garantizar el desarrollo adecuado de los procesos, que conforme a la ley deben seguirse en los procedimientos de revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, bajo la premisa que cuando en el presente instrumento se utilice la expresión planes de ordenamiento territorial, se incluyen los planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial de que trata el artículo 9° de la Ley 388 de 1997.

Teniendo en cuenta que aproximadamente 465 municipios y distritos del país se encuentran en trámite de revisión de sus planes de ordenamiento territorial (POT) y considerando que éste es el instrumento básico para el desarrollo ordenado del territorio municipal, toda vez que contempla el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, se hace un llamado a las autoridades destinatarias del presente oficio encaminado a garantizar la observancia de la normatividad vigente en la materia, con el fin de garantizar el desarrollo adecuado de los procedimientos, que conforme a la ley deben seguirse en los procesos de revisión o modificación de los mismos.

1. **Sobre el marco legal y normativo.** Los procesos de revisión, ajuste o modificación de los planes de ordenamiento territorial deben desarrollarse en el marco de lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 (modificada y adicionada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999, 810 de 2003, 902 de 2004 y el artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012), reglamentada, entre otros, por los decretos 879 de 2008, 2079 de 2003 y 4002 de 2004).
2. **Sobre las vigencias de los contenidos.** El artículo 28 de la Ley 388 de 1997¹ establece los parámetros para definir la vigencia de un plan de ordenamiento, teniendo en cuenta la prevalencia de jerarquía de sus diferentes contenidos de largo, mediano y

¹ El artículo 28 de la ley 388 de 1997 fue modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004.

3 .





corto plazo. La vigencia de los diferentes contenidos se cuenta en periodos constitucionales de las administraciones municipales², así:

(...) ARTICULO 28. VIGENCIA Y REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo periodo para estas administraciones.
 2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo periodo de la administración.
 3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) periodo constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.
- (...)

Si al momento previsto para la revisión general; es decir, al finalizar el plazo de vigencia de los contenidos de largo plazo, no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, el plan de ordenamiento conservará su vigencia.

3. Sobre el alcance de las revisiones y modificaciones a los POT. Todo proceso de revisión de los contenidos de corto y mediano plazo y de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT debe respetar la prevalencia de jerarquía de los contenidos de largo plazo, las normas urbanísticas estructurales que concretan el modelo de ordenamiento y "la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo"³, los cuales deberán regir, al menos, durante tres (3) periodos constitucionales de los alcaldes municipales o distritales.

Solo en la revisión del plan por vencimiento de la vigencia de largo plazo, se podrá realizar un replanteamiento del contenido estratégico.

4. Sobre los tipos de revisiones y modificaciones a los POT. Los POT pueden ser revisados, modificados y/o ajustados, siempre que se cumplan las condiciones establecidas para los siguientes procedimientos:

4.1. Revisiones por vencimiento de las vigencias de los contenidos. Según las normas vigentes, como regla general, los municipios y distritos únicamente pueden revisar y ajustar 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, según lo

² Según el Acto Legislativo No. 2 de 2002 "Por el cual se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles", se entiende como periodo constitucional, el término de cuatro (4) años, contados a partir del inicio de la administración municipal.

³ Parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

3.
2



establecido en dichos planes y las vigencias mínimas definidas por el artículo 28 de la Ley 388 de 1997. (numeral 2 de la presente circular)

4.2. Revisiones por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito. El alcalde municipal o distrital puede iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del plan de ordenamiento o de alguno de sus contenidos, siempre y cuando se presenten las siguientes circunstancias, que justifiquen la revisión del POT (Parágrafo artículo 5, Decreto 4002 de 2004):

a. La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 56 y 57 de la Ley 1523 de 2012, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el POT vigente.

4.3. Modificación excepcional de normas urbanísticas. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, la modificación excepcional **de alguna o algunas** 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 del POT, puede emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación, pero **solamente mediante la revisión general del POT se podrá modificar el modelo territorial vigente.**

El marco normativo establece que solo es posible realizar la revisión de los objetivos y estrategias del POT al vencimiento de la vigencia de largo plazo. Así mismo, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, hace referencia únicamente a "revisar y hacer ajustes" a los planes de ordenamiento ya adoptados y vigentes, por lo que **no es posible a través del procedimiento de modificación excepcional adoptar uno nuevo.**

5. Sobre los documentos y estudios técnicos necesarios: Para la presentación del proyecto de revisión y ajuste, el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004 dispone que debe acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo, como es el documento técnico de soporte, en las etapas de consulta, concertación y aprobación:

a. Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de la revisión o modificación que se pretende efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el POT vigente.

b. Proyecto de acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.

c. Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el POT vigente y realizado de conformidad con el seguimiento y evaluación, referido al expediente urbano⁴.

⁴ El expediente urbano se entiende como un sistema de información municipal que sustenta los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio.

3
7
m



Los anteriores documentos constituyen un sólo cuerpo normativo, cuyo contenido debe atender al Principio de Unidad de Materia. Así mismo, **debe propenderse porque la norma urbanística prevista en el proyecto de acuerdo cumpla con los principios de régimen normativo previstos en el artículo 100 de la Ley 388 de 1997 sobre concordancia** (*armonía con las determinaciones del plan de ordenamiento territorial*), **neutralidad** (*igualdad en el tratamiento normativo si las características urbanísticas son iguales*), **simplicidad** (*facilidad en su comprensión, aplicación y control*) y **transparencia** (*explícito y completamente público*), **para garantizar certeza frente a su aplicación y contenido.**

6. Sobre la concertación y consulta en las revisiones y modificaciones de los POT.

La Ley 388 de 1997 señala que en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

En relación con el POT, los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997 disponen que el proyecto de POT debe ser preparado por el alcalde, previo un proceso de participación democrática y de concertación interinstitucional, de manera que para su validez es necesario que sea sometido a un proceso participativo con la comunidad y de concertación con las demás autoridades municipales o distritales implicadas en los términos y oportunidad previstos en la ley, antes de ser llevado al concejo municipal o distrital respectivo.

6.1. De conformidad con lo dispuesto por las normas anteriormente señaladas, todo proyecto de revisión o modificación de los planes de ordenamiento debe surtir el siguiente trámite:

6.1.1. El alcalde municipal o distrital someterá el proyecto de revisión o modificación del contenido o contenidos del POT a consideración del Consejo de Gobierno. (Artículo 24 de la Ley 388 de 1997)

Seguidamente deberá surtir los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, así:

6.1.2. El alcalde municipal o distrital someterá el proyecto de revisión a concertación **de los asuntos exclusivamente ambientales**, con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para lo cual cuenta con treinta (30) días. (Numeral 1, Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Parágrafo 6, artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y artículo 49 de la Ley 1537 de 2012).

En caso de que se realicen modificaciones de carácter ambiental al proyecto de revisión con posterioridad a la concertación adelantada con la autoridad ambiental, deberá ser sometido nuevamente a consideración de ésta, surtiendo el mismo procedimiento.

6.1.3. Durante el mismo término se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, para el caso de aquellos municipios que formen parte de áreas metropolitanas. (Numeral 2, Artículo 24 de la Ley 388 de 1997)

[Handwritten signature]
4



6.1.4. Una vez se haya surtido la instancia de concertación con la autoridad ambiental y metropolitana se entregará el proyecto al Consejo Territorial de Planeación, el cual debe rendir concepto y recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes. (Numeral 3, Artículo 24 de la Ley 388 de 1997).

6.1.5. En desarrollo del derecho a la participación democrática, consagrado por el artículo 40 de nuestra Carta Política, el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, indica que las administraciones municipales y distritales deberán fomentar, en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de sus pobladores y sus organizaciones, quienes podrán ejercerla, entre otras, mediante la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial

Por ello, durante el período de revisión del plan por parte de la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, el alcalde municipal o distrital consultará la opinión de los gremios económicos y agremiaciones profesionales.

Así mismo, realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, publicará los documentos y recogerá las recomendaciones realizadas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio. (Numeral 4, Artículo 24 en concordancia con el artículo 22 de la Ley 388 de 1997)

En desarrollo de esta facultad, cualquier persona podrá presentar por escrito observaciones al proyecto de adopción, revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial, las cuales, no obstante no ser vinculantes para la administración municipal o distrital, en virtud del principio del debido proceso que rige toda actuación administrativa, deberán ser revisadas y oportunamente contestadas.

La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento.

7. Sobre la aprobación y adopción de las revisiones y modificaciones de los POT.

Indica el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 que el proyecto de revisión, ajuste o modificación del POT, una vez consolidado por la administración municipal o distrital y teniendo en cuenta los resultados obtenidos después de surtir las etapas de concertación interinstitucional, consulta ciudadana y participación democrática, debe presentarse ante el concejo municipal o distrital correspondiente, dentro de los 30 días siguientes al recibo del concepto emitido por el consejo territorial de planeación. De encontrarse en receso el concejo municipal o distrital deberá ser convocado a sesiones extraordinarias por el alcalde.

Los concejos municipales o distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994 deben celebrar un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley. (Artículo 2, Ley 507 de 1999 y artículo 33, Ley 136 de 1994).

[Handwritten signature]
5



Es importante señalar que toda modificación propuesta por el concejo municipal debe contar con la aceptación de la administración. (Artículo 25, Ley 388 de 1997).

El concejo municipal dispone de noventa días (90) calendario para aprobar la iniciativa de revisión, si no lo hace lo podrá hacer por decreto el alcalde, así mismo, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, reglamentado por el artículo 8 del Decreto 4002 de 2004, indica que el alcalde puede expedir la revisión o modificación al POT por decreto cuando el concejo municipal o distrital no lo apruebe dentro del término máximo de noventa (90) días. Sin embargo, la expresión "no aprueba" ha sido interpretada por la jurisprudencia de la siguiente manera:

(...) El artículo 12 de la Ley 810 de 2003 fue incorrectamente aplicado por el Alcalde de Salento para la expedición del Decreto N° 076 de diciembre 5 de 2003 "por medio del cual se definen suelos suburbanos y sus usos de suelo y se eliminan las Zonas de Actuación Especial del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento, comprendidas en las áreas de la parte occidental de la Vereda San Juan de Carolina y parte sur de la Vereda Los Pinos", porque el ejercicio de la facultad excepcional de adoptar la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, en este caso Esquema de Ordenamiento Territorial, a través de un Decreto, supone que el Concejo Municipal a quien originariamente le compete tal función no alcanzó a aprobar el proyecto de Acuerdo dentro de los 90 días siguientes a su presentación, lo cual a su vez significa que el proyecto debía encontrarse en trámite y no como ocurrió en el sub lite que, con anterioridad a los 90 días, ya había sido archivado por defectos en el procedimiento de concertación.(...)⁵ (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, se pronunció el Consejo de Estado en sentencia que estudió el procedimiento seguido para ajustar el POT del municipio de Ubaté, en donde el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló que el alcalde de conformidad con el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, "**si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital no han adoptado decisión alguna.**"⁶ (Negrilla y subraya fuera de texto)

Posteriormente, se pronunció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuando analizó la modificación del POT de Fusagasugá, en donde después de valorar la situación fáctica concluyó que:

(...) El Consejo sí adoptó decisión por la negativa del proyecto de acuerdo por el cual se modificaba el POT de Fusagasugá, por lo que el alcalde no se encontraba dentro de la habilitación que trae el artículo 8 del Decreto 4002 de 2004 visto, para adoptarlo mediante decreto como aconteció, so pena de contrariar abiertamente la decisión del Consejo y del régimen normativo competente (...)⁷

De acuerdo a lo planteado por la jurisprudencia, para que el alcalde pueda expedir una revisión o modificación del POT por decreto es necesario que se hayan vencido los noventa (90) días que la ley establece **sin que el concejo municipal o distrital se haya pronunciado ni a favor ni en contra del proyecto radicado, por ende, si el concejo municipal o distrital se pronuncia dentro del término legal la facultad del alcalde no se activa, razón por la cual no sería procedente expedir el POT por decreto.**

⁵ Tribunal Administrativo del Quindío, Armenia 7 de marzo de 2011. Acción de Nulidad. Radicado: 63-001-2331-000-2005-00589-00. Tema: Plan de Ordenamiento Territorial de Salento. Solicitud de Nulidad del Decreto Municipal No. 076 de diciembre 5 de 2003, por el cual se modificó el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Salento.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. Febrero 11 de 2010, Consejera Ponente: Maria Claudia Roja Lasso. Radicación Número: 25000-23-24-000-2004-00380-01

⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección primera, subsección A. Octubre 4 de 2012, Magistrada Ponente: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Expediente: 25307-33-31-001-2008-00032-01

6
/



En este orden de ideas, tomando en consideración lo expresado por las citadas sentencias, el proyecto de acuerdo del POT no podrá ser adoptado mediante decreto directamente por el alcalde si este fue negado por el concejo municipal o distrital, contrario sensu, en caso de no obrar pronunciamiento por parte del concejo, el alcalde podrá adoptar el proyecto presentado para debate ante el concejo.

Lo anterior a título de recomendación preventiva, atendiendo la Procuraduría a la jurisprudencia ya referida. Deberá la administración en ejercicio de su autonomía administrativa, asumir la decisión que estime ajustada a la ley, según su interpretación razonada y justificada, valorando adecuadamente las norma y la jurisprudencia en la materia.

De otra parte, parece una interpretación sana, en relación con la correspondencia entre el texto consolidado luego de las etapas de concertación interinstitucional, consulta ciudadana y participación democrática y el texto finalmente adoptado por decreto, al tratarse una actuación administrativa especial, que comprende las etapas de concertación interinstitucional, y al ser el POT un acto administrativo complejo, que exista unidad de contenido y unidad de fin⁸ para que concurra válidamente la participación, aprobación y validación de las autoridades que legalmente deben intervenir en su formación.

Sobre la materia, el Consejo de Estado ha señalado:

(...) En los actos administrativos complejos la decisión administrativa se adopta con la intervención conjunta y sucesiva de dos o más órganos o autoridades, de tal forma que si falta la manifestación de voluntad de alguno de tales órganos o autoridades, no se puede sostener que el acto administrativo ha nacido a la vida jurídica; es decir, que en la formación debe concurrir en la misma dirección, las voluntades del número plural de autoridades que legalmente deben intervenir".⁹ (Subraya fuera de texto)

En este orden de ideas, la documentación sometida a consideración de la comunidad, la autoridad ambiental y el concejo municipal durante el proceso de modificación o revisión de POT debe mantener la unidad de contenido y cualquier modificación debe ser igualmente socializada, para garantizar que lo que se discute a lo largo del proceso esté contenido en el documento final.

8. Sobre la sujeción del Plan de Desarrollo al Plan de Ordenamiento Territorial. El artículo 21 de la Ley 388 de 1997 establece que en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo, los municipios y distritos tendrán en cuenta los contenidos de largo y mediano plazo del plan de ordenamiento territorial vigente.

De igual manera, los planes de desarrollo de las entidades territoriales, al tenor del artículo 31 de la Ley 152 de 1994, se encuentran conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones, en el cual se incluirá el programa de ejecución, cuya vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

En su artículo 18, la Ley 388 de 1997 señala que el programa de ejecución, contiene como obligatorias las actuaciones que contempladas por el POT serán ejecutadas

⁸ Consejo de Estado- Sección Primera- Sentencia 3170, julio 28 de 1980- M.P. Jacobo Pérez Escobar.

⁹ Sección Segunda-Sentencia del 16 de diciembre de 1994-Exp.7322 C.P. Joaquín Barreto Ruiz.

8
7
21



durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, identificando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos, definiendo los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y las zonas de mejoramiento integral, los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios, así como los instrumentos para su ejecución pública o privada. Atendiendo siempre las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.

Es decir, que el plan de desarrollo es un instrumento de ejecución frente a las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el POT y debe definir prioridades, programas, proyectos, programación de actividades, recursos y responsables; en tanto que al plan de ordenamiento territorial le corresponde determinar el modelo de ocupación, los componentes general y urbano y las normas urbanísticas que los desarrollan, **sin que sea procedente modificar o revisar los lineamientos definidos por éste a través del plan de desarrollo.**

Así mismo, es importante señalar que el plan de ordenamiento territorial es un acto administrativo complejo con un procedimiento especial para su formación y requiere la manifestación de voluntad de diferentes autoridades, cuyas condiciones de revisión y ajuste se encuentran previstas en la Ley 388 de 1997, **lo que reitera la improcedencia de modificar o revisar el POT o alguna de las normas urbanísticas que lo integran a través del plan de desarrollo.**

9. Determinantes de superior jerarquía y principio de legalidad. En virtud del Principio de Legalidad, en los procedimientos de modificación o revisión de planes de ordenamiento territorial, las entidades municipales y distritales tienen la obligación de cumplir con lo dispuesto por las normas nacionales de superior jerarquía. En este sentido, es menester garantizar la observancia de lo establecido por la Constitución Política, la Ley 388 de 1997, la Ley 9 de 1989, la Ley 142 de 1994, la Ley 1228 de 2008, la Ley 1450 de 2011¹⁰, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1537 de 2012¹¹ y la Ley 1469 de 2011¹². Así mismo, lo contemplado por los decretos nacionales 3600 de 2007, 97 de 2006, 1469 de 2010, 2201 de 2003, 2181 de 2006, 4065 de 2008 y 75 de 2013, entre otros.

En los términos señalados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, frente a la elaboración y adopción de los POT, los municipios y distritos deben tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

a) Directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en lo referente al ordenamiento espacial del territorio.

¹⁰ Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

¹¹ Ley 1537 de 2012, "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones."

¹² Ley 1469 de 2011, "Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda."

8
3



b) Regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras; las disposiciones expedidas por la corporación autónoma regional o la autoridad ambiental, referentes a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, reservas forestales y parques naturales regionales; normas y directrices expedidas para el manejo de las cuentas hidrográficas y la conservación de áreas de especial importancia ecosistémica, emitidas por la autoridad ambiental correspondiente.

c) Disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales.

d) 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. 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.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas, relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistema de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento 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.

10. Condiciones para la revisión o modificación de la clasificación del suelo. La clasificación y delimitación de suelo¹³ se constituye en una norma urbanística estructural del POT, que, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 (adicionado por la Ley 902 de 2004), tiene como propósito asegurar "la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano".

En atención a su vigencia, la modificación de la clasificación del suelo, y particularmente del perímetro urbano y del suelo de expansión urbana, sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del POT o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con fundamento en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, entre otros, en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana, la dinámica de la construcción, ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo, la disponibilidad de suelo urbano frente al déficit de vivienda urbana, así como la evaluación en los objetivos

¹³ 1. El suelo urbano (artículo 31 de la Ley 388 de 1997).

2. El suelo de expansión urbana (Ley 388, Art. 32).

3. El suelo rural, (Ley 388, Art. 33, 34).

4. Categoría de suelo de protección (artículos 30 y 35 de la Ley 388 de 1997).



y metas del respectivo plan, frente al desarrollo del suelo de expansión y el logro del modelo de ocupación y aprovechamiento propuesto (Numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997).

Además, debe tenerse presente que el parágrafo 2 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997, exige que el perímetro urbano no pueda ser mayor que el denominado perímetro de servicios, con el propósito de evitar que haya zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios.

11. Incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los POT. Partiendo de lo ya dispuesto por la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, el Decreto Ley 19 de 2012 reiteró que la revisión de contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de un nuevo POT procederá cuando se garantice: (i) la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza, (ii) la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo y (iii) las medidas específicas para su mitigación, lo cual debe incluirse en la cartografía respectiva, teniendo en cuenta que los POT deben contener las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997. (Decreto Ley 19 de 2012)

Los municipios y distritos en el marco de las normas vigentes pueden adelantar la revisión y ajuste de su POT si la información técnica desarrollada cumple con los requisitos y condiciones ya establecidas por la normatividad vigente, especialmente la Ley 388 de 1997, que señala que los POT deben incluir en cada uno de sus componentes lo siguiente:

- a. En el componente general: (i) La determinación y ubicación en planos de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.
- b. En el componente urbano debe incluirse: (i) la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, (ii) la delimitación de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales y (iii) los mecanismos para la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de los habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación, tendiente a evitar su nueva ocupación.
- c. En el componente rural: (i) La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo o de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos.

En el mismo sentido, el artículo 39 de la Ley 1523 de 2012 establece que se debe considerar el riesgo de desastres como una limitante para establecer el uso y ocupación del territorio, procurando evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

El artículo 40 de la Ley 1523 de 2012 precisa que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deben incluir las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997 en relación con:

1. Los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo.



2. El señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales incluyendo:

- (i) Los mecanismos de reubicación de asentamientos;
- (ii) La transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo;
- (iii) La constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos, y,
- (iv) La utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo.

Lo anterior permite que los procesos de planificación del territorio adopten medidas para la reducción del riesgo en las zonas ya ocupadas y en el planteamiento de intervenciones prospectivas tendientes a garantizar que los nuevos desarrollos urbanos se efectúen en sitios seguros evitando que surjan nuevas situaciones de riesgo y de ésta manera minimizando la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro.

En este contexto, la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial es necesaria para planificar el territorio de manera segura y es un paso en el desarrollo de medidas de adaptación frente al cambio climático.

Es preciso recordar al tenor del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, la administración municipal o distrital deberá tener en cuenta lo referente a la prevención de amenazas y riesgos naturales, como determinante ambiental de superior jerarquía, para lo cual le corresponderá implementar 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.

12. Delimitación de las playas y articulación con el ordenamiento territorial. Las playas marítimas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas son bienes de uso público que por su naturaleza gozan de las características que se derivan de dicha condición, a saber: son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, y, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo pueden obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y sus decretos reglamentarios. Así mismo, al hacer parte del espacio público, su uso y goce puede concederse siempre y cuando se garantice el libre tránsito a la ciudadanía y no se vulnere la utilización de las zonas de playas marítimas y terrenos de bajamar al uso común. (Artículo 63 de la Constitución Política, artículo 50 de la Ley 9 de 1989, artículo 166 del Decreto 2324 y artículo 83 del Decreto 2811 de 1974).

En lo atinente al POT, una vez definida, delimitada, deslindada y adoptada la línea de playa y bajamar por parte de la autoridad competente, le corresponde a las autoridades municipales o distritales incorporar ésta información a sus respectivos POT con base en el marco legal vigente, para lo cual es necesario delimitar la playa en la cartografía del mismo y establecer las condiciones para su uso y manejo teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por su naturaleza pública, de espacio público y demás restricciones ambientales.



Igualmente, se debe tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 177 del Decreto Ley 2324 de 1984 y 43 de la Ley 1ª de 1991 no puede concederse permiso para la construcción de vivienda en las playas marítimas y terrenos de bajamar, de manera que es un uso que se debe restringir expresamente en el POT o sus instrumentos reglamentarios.

Así mismo, se recomienda a las autoridades involucradas tomar en consideración los siguientes aspectos:

1. **Prevención de amenazas y de riesgos naturales:** Se deben redoblar esfuerzos en la prevención de desastres naturales, especialmente en materia de inundaciones y movimientos en masa, mediante actividades orientadas a incorporar la gestión del riesgo de desastres en los POT, mejoras en drenajes, sistemas de alerta y normas que prohíban el asentamiento informal en zonas propensas a riesgos de desastres naturales. Es necesario mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales y promover una cultura hacia la prevención del riesgo de desastres. (Circular No. 023 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación)
2. **Coordinación y promoción del modelo de planificación:** Debe promoverse la armoniosa concurrencia de las entidades territoriales, las instancias y autoridades administrativas y de planificación, así como las autoridades ambientales, a las cuales les corresponde, en los términos del artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres.

Igualmente, se deben articular y potenciar los vínculos entre el plan de desarrollo y el POT. (Circular No. 023 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación)

3. **Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo:** Los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y de manejo de cuencas hidrográficas deben integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. (Oficio 111036 ODAN de 21 de noviembre de 2012 de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios)

Adicionalmente, al tenor de la Circular No. 012 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación, me permito recordar lo siguiente:

4. **Observancia del ordenamiento jurídico vigente:** Ninguna autoridad o entidad pública podrá exigir al particular **permisos previos ni requisitos adicionales a los que autorice la ley** para el ejercicio de cualquier actividad económica o iniciativa privada, en este sentido:
 - a) Por disposición expresa del artículo 191 y numeral 7 del artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012, no se podrán crear trámites o requerimientos adicionales a los dispuestos por el Decreto 1469 de 2010, para la expedición de licencias urbanísticas, sin perjuicio de que la ley o su reglamento autoricen a las autoridades involucradas a definir requisitos adicionales a los ya establecidos.

12
F
3



- b) Frente a los predios sometidos al tratamiento de desarrollo y que no requieran de un plan parcial previo a la expedición de la licencia de urbanismo, las autoridades de planeación y los curadores urbanos deberán aplicar y acatar el Decreto 4065 de 2008 y el artículo 120 de la Ley 1450 de 2011.

Igualmente, cuando se requiera del trámite de plan parcial, deberá atenderse a lo dispuesto por el Decreto 2181 de 2006, 4300 de 2007 y 1478 de 2013.

5. **Reglamentación de la plusvalía:** Para ello, los alcaldes y concejos municipales y distritales deberán tener en cuenta lo dispuesto por el capítulo 9 de la Ley 388 de 1997, particularmente lo correspondiente a las condiciones sobre exigibilidad y cobro previstas en el artículo 83, modificado por el artículo 181 de Decreto 19 de 2012.

Por lo expuesto anteriormente, se **EXHORTA** a las autoridades territoriales y ambientales a tener en cuenta los aspectos aquí relacionados al momento de la elaboración, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, recordando que la omisión de los deberes constitucionales y legales puede generar conducta irregular de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

m *Carroll* 33

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ
Procurador Delegado



1. The first part of the report is a summary of the work done during the past year. It includes a list of the projects which have been completed and a brief description of the results obtained. The second part of the report is a detailed account of the work done on the project entitled 'The effect of temperature on the rate of reaction between hydrogen and oxygen'. This work was carried out by Mr. J. H. Goldstein and Mr. R. W. B. Lewis.

The results of this work are given in the following table. It will be seen that the rate of reaction increases with increasing temperature, and that the effect of temperature is more pronounced at lower pressures. The activation energy for this reaction has been calculated to be 17.5 kcal/mole. This value is in good agreement with that obtained by other workers.

The work done on the project entitled 'The effect of the presence of water vapor on the rate of reaction between hydrogen and oxygen' is also described in detail. It will be seen that the presence of water vapor has a marked effect on the rate of reaction, and that this effect is more pronounced at higher pressures. The activation energy for this reaction has been calculated to be 15.5 kcal/mole.

REPORT OF THE NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
ON THE WORK OF THE DIVISION OF CHEMISTRY
FOR THE YEAR 1954